



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobců: **1) Městská část Praha-Ďáblice**
se sídlem Osinalická 1104/13, Praha 8

2) Spolek pro Ďáblice, IČO: 22672681
se sídlem Na blatech 243/7, Praha 8

oba zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem
se sídlem Klokotská 103/13, Tábor

proti

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

za účasti: **FCC Česká republika, s.r.o., IČO: 45809712**
se sídlem Ďáblická 791/89, Praha 8
zastoupená Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem
se sídlem Truhlářská 1104/13, Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2016, č. j. 133/500/16, 3471/ENV/16

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 4. 2016, č. j. 133/500/16, 3471/ENV/16 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši **19.453 Kč Kč** ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobci se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhali přezkumu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy I ze dne 21. 4. 2016, č. j. 133/500/16, 3471/ENV/16 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný jako nepřipustné zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru životního prostředí (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 29. 12. 2015, č. j. MHMP 2183955/2015/VIII/R-44/Zul (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) o 13. změně integrovaného povolení pro zařízení „Skládka odpadů S-003 Ďáblice“ (dále jen „*Skládka*“) společnosti FCC Česká republika, s.r.o. (dříve .A.S.A., spol. s.r.o.), IČO: 45809712 se sídlem Ďáblická 791/89, Praha 8 (dále jen „*společnost FCC*“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl podle ustanovení § 19a odst. 2 a 4 zákona č. 76/2002 Sb., integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), v rozhodném znění (dále jen „*zákon o IPPC*“) tak, že se integrované povolení vydané pod sp. zn. S-MHMP-484971/2006/OOP-VIII-534/R-28/07/Hor ze dne 15. 10. 2007, které nabylo právní moci dne 29. 10. 2007, ve znění 2. změny integrovaného povolení pod sp. zn. S-MHMP-761847/2008/OOP-VIII-135/R-12/09/Hor ze dne 15. 4. 2009, která nabyla právní moci dne 29. 7. 2009 (úplné znění) a jejich změn mění takto:
- a) na str. 4 integrovaného povolení v oddílu „Popis technické a technologické jednotky uvedené v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci“, v části „Zařízení k odstraňování odpadů v k. ú. Ďáblice, Skládka S-OO3 s odděleným sektorem S-OO1, etapa II (17-26 sekce)“, v odrážce „Sekce 26“ se ruší text poslední věty a nový text poslední věty zní: „Ukončení skládkování do 31. 12. 2017.“;
- b) na str. 4 integrovaného povolení v oddílu „Popis technické a technologické jednotky uvedené v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci“, v části „Zařízení k odstraňování odpadů v k. ú. Ďáblice, Skládka S-OO3 s odděleným sektorem S-OO1, etapa II (17-26 sekce)“, v odrážce „Projektovaná kapacita“ se ruší text poslední odrážky, nový text zní: „Uzavřeny, resp. rekultivovány jsou plochy nad sektory 17-21.“;
- c) na str. 8 integrovaného povolení v kapitole 3 „Podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka a životního prostředí při nakládání s odpady“ se za druhou odrážku u bodu 3.2. doplňuje nová odrážka, která zní: „Doplňek č. 2 k provoznímu řádu A1 „Skládka odpadů S-OO3 se sektorem S-OO1 Ďáblice“ ze dne 15. 11. 2015.“.

II. Napadené rozhodnutí

3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že obsah 13. změny integrovaného povolení není navazujícím řízením ve smyslu ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o EIA“), protože prvostupňové rozhodnutí neumísťuje ani nepovoluje záměr, jen prodlužuje platnost stávajícího povolení. Stejný závěr vyplýval i z ustanovení § 19a zákona o IPPC, k němuž žalovaný vydal „Metodický dokument Novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a její dopady na proces integrovaného povolování“, z něhož vyplývá, že navazujícími řízeními nejsou řízení o změně integrovaného povolení z důvodu jiné než podstatné změny zařízení. Z uvedeného metodického pokynu, z ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC, jakož i z ustanovení § 1 odst. 2, § 4 písm. b), c) a f) zákona o EIA podle žalovaného vyplývá, že záměr posuzovaný podle zákona o EIA (tj. pro který je vydáváno stanovisko EIA), a který zároveň představuje změnu zařízení, pro které bylo vydáno integrované povolení, by měl vždy naplňovat definici podstatné změny v ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC. V návaznosti na stanovisko EIA by podle žalovaného nebylo možné vést řízení o změně integrovaného povolení v jednodušším procesním režimu, jak zákon o IPPC předvídá v případě nepodstatné změny. Jde-li tedy o nikoli podstatnou změnu ve smyslu zákona o IPPC, nejde o navazující řízení ve smyslu zákona o EIA. Žalovaný poukázal na to, že se k věci vyjádřil i odbor legislativy žalovaného, podle kterého je stanovisko EIA podkladem pouze pro řízení o vydání integrovaného povolení a řízení o podstatné změně integrovaného povolení, a také odbor posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence (dále jen „MŽP OPVIP“), podle kterého se přímo v případě Skládky nejedná o změnu, která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví, neboť dojde pouze k prodloužení doby ukládání odpadu na Skládku o 2 roky (vyjádření ze dne 11. 12. 2015, č. j. 78621/ENV/15).

4. K odvolací námitce, že navazujícím řízením je např. podle rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 4. 12. 2015, č. j. MHMP 2122738/2015 řízení o změně stavby Skládky před dokončením, žalovaný uvedl, že při změně stavby skládky může dojít k významným odlišnostem provozu oproti těm, které již byly v dosavadním procesu EIA posouzeny, což se může návazně projevit v potřebě úpravy závazných podmínek v integrovaném povolení na základě hodnocení EIA. V posuzovaném případě však podle žalovaného neexistovaly žádné technické odlišnosti provozu, které by dosud nebyly posouzeny v procesu EIA, dosavadní stanovisko EIA nepovažovalo termín ukončení skládkování za významný a ponechalo jej otevřený, což neznamená, že jej neřešilo. Skutečnost, že provozovatel potřebuje k provozu Skládky stavební i integrované povolení, neznamená, že obě musí být předmětem navazujícího řízení.

5. Žalovaný uvedl, že zákon o IPPC řeší otázku účastenství samostatně, je speciální vůči zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), v případě nikoliv podstatné změny jsou občanská sdružení výslovně vyňata z výčtu účastníků řízení podle ustanovení § 7 odst. 1 a § 19a odst. 4 zákona o IPPC. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC se podle názoru žalovaného na posuzovanou věc neuplatní, mezi odkazované složkové předpisy, z nichž lze dovodit účast jiných osob, nepatří zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění (dále jen „ZOPK“). Žalovaný rovněž nesouhlasil s tím, že by se správní orgán I. stupně nezabýval účastenstvím

podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC, protože na str. 5 prvostupňového rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že v souladu s ustanovením § 19a odst. 4 a § 7 odst. 1 písm. a) a b) zákona o IPPC je účastníkem pouze společnost FCC, když rovněž odůvodnil, že se nejedná o podstatnou změnu provozu zařízení. Žalovaný měl za to, že žalobci 2) nenáleželo právo podat odvolání podle ustanovení § 9c odst. 4 zákona o EIA, neboť to se týká pouze tzv. navazujícího řízení, o které však v posuzovaném případě nejde.

6. K námitce, že prodloužení provozu Skládky je podstatnou změnou, žalovaný uvedl, že podle vyjádření MŽP OPVIP ze dne 11. 12. 2015, č. j. 78621/ENV/15, vydaného k dotazu společnosti FCC ohledně Skládky, se nejedná o změnu, která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví. Z ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC podle žalovaného vyplývá, že zákonodárce považoval za podstatnou změnu situaci, kdy může změnou dojít k významnému nárůstu zátěže životního prostředí (oproti dosavadnímu stavu), přičemž prodloužení postupně tlumeného provozu není situací podle bodu 1 uvedeného ustanovení, prodloužením nepřibude žádná činnost, která tu doposud nebyla. Správní orgán I. stupně podle názoru žalovaného přesvědčivě doložil, že utlumující se činnost na Skládce nemůže představovat větší zátěž životního prostředí, než tomu bylo dosud, přičemž šlo o činnost povolenou správními orgány. Žalovaný doplnil, že samotné prodloužení činnosti, která byla ve svém prostorovém rozsahu a co do hmotnosti ukládaného odpadu již povolena, nemůže představovat zvýšení zátěže životního prostředí, není tedy namístě poukazovat na kapacitní prahové hodnoty podle přílohy č. 1 zákona o IPPC. Ve smyslu ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC bylo podle názoru žalovaného rozhodující, že samotné pokračování dosavadní činnosti nepředstavuje nový vnos emisí atd. do životního prostředí, nelze dedukovat nárůst nepříznivých účinků a tudíž ani překročení kapacitních limitů. Žalovaný doplnil, že rozhodovací praxe k Espoo konvenci se týká posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, což není posuzovaný případ.

7. K historii opakovaného prodloužování provozu Skládky žalovaný uvedl, že nemůže mít vliv na posouzení, zda jde o podstatnou změnu. Stejně tak nelze podle žalovaného přihlížet k teoretické možnosti dalšího rozšiřování Skládky po případné změně územního plánu. K synergickému efektu negativních faktorů za 20 let provozování Skládky žalovaný uvedl, že v souladu se složkovými předpisy je prováděn regulérní monitoring po dobu existence Skládky a že v případě Skládky lze naopak předpokládat postupný pokles potenciálních vlivů Skládky a došlo i k omezení monitoringu, protože nejsou nalézány všechny sledované látky. K námitce příslibu definitivně posledního prodloužení, tj. otevření 26. sekce 2. etapy Skládky žalovaný uvedl, že nedošlo k překročení uvedené technické meze a jde jen o dokončení realizace tehdy povoleného záměru. Uvedené je podle názoru žalovaného v souladu s ochranou životního prostředí jako celku, neboť je třeba do důsledku využít již povolené a technicky připravené skládkové prostory, jakkoliv to může v bezprostředním okolí prodloužit určité obtíže spojené s provozem zařízení, což je přijatelnější než otevírání dalších skládek v dosud neporušené krajině.

8. K námitce probíhajícího procesu schvalování změny územního plánu hl. m. Prahy, který podle žalobců počítá i s umožněním dalšího rozšíření Skládky, žalovaný uvedl, že k tomu nelze přihlížet, neboť to nepřijatelně předjímá, že budoucí územní plán bude podporovat protizákonné aktivity, což žalovaný nemůže brát za východisko svých úvah.

9. Žalovaný měl za to, že prvostupňové rozhodnutí pouze povolilo využití dosud volné kapacity sekce č. 26 Skládky, přičemž tato stavba byla z technického hlediska

hodnocena procesem EIA, přičemž výsledné stanovisko ze dne 10. 3. 2008, č. j. 27702/ENV/08 neomezilo činnost skládky v čase a o době životnosti 9 měsíců až 1 roku hovořilo pouze jako o předpokladu, přičemž ve vypořádání vyjádření Mgr. A. je uvedeno, že termín ukončení navážení odpadu se bude odvíjet od kapacity sekce č. 26, která je jednoznačně stanovena a přesný termín ukončení skládkování odpadů nelze přesně vymezit, neboť bude záviset na průběhu skládkování, jehož intenzita se bude postupně snižovat. Cizí záměry v okolí Skládky musí podle žalovaného vycházet ze stávající existence a výhledu ukončování skládky. K výčtu možných negativních vlivů prodloužení aktivního skládkování žalovaný uvedl, že v případě Skládky je prokázáno, že nakládání s odpadem probíhá po mnoho let v souladu s požadavky předpisů a nic tak nenasvědčuje tomu, že by bylo možno uvažovat o dokončení skládkování na sekci č. 26 Skládky jako o podstatné změně integrovaného povolení.

10. K námitce odlišných údajů o volné kapacitě skládky v rozhodnutí o odvolání proti 9. změně integrovaného povolení a v prvostupňovém rozhodnutí žalovaný uvedl, že ke zdánlivému nárůstu volné kapacity došlo v důsledku chybného uvedení hodnoty v odůvodnění 9. změny integrovaného povolení, kdy bylo změřeno 94.403 m³. Podle žalovaného je podstatné, že ukládání odpadu nesmí překročit meze, dané povolenou zabezpečenou plochou skládky a projektovaným tvarem skládkovaného tělesa, což se nestalo.

11. K námitce, že se zbývající objem Skládky ve 13. změně integrovaného povolení vypočítává pro sekce č. 22-26, avšak v současné době je posouzen a povolen provoz pouze sekce č. 26, žalovaný uvedl, že z formulace termínu ukončení skládkování vyplývá, že jde o časový limit pro celou etapu II Skládky, ne pouze pro sekci č. 26. Podle žalovaného proto platí, že i 13. změna integrovaného povolení se týká rozšíření etapy II Skládky, ne pouze sekce č. 26, resp. že je povolen provoz celé etapy II Skládky a tedy i výpočet volného prostoru je správně počítán pro sekce č. 22-26.

III. Žaloba

12. Žalobci uvedli, že správní orgán I. stupně vydal prvostupňové rozhodnutí o 13. změně integrovaného povolení pro Skládku, přičemž změna byla posuzována jako nepodstatná, přestože jejím obsahem bylo prodloužení skládkování a třídění odpadu o další 2 roky. Jediným účastníkem byla tedy společnost FCC, prvostupňové rozhodnutí nebylo žalobcům doručováno ani nebylo zveřejněno na úřední desce úřadu a žalobci se o něm dozvěděli až z informačního systému IPPC dne 6. 1. 2016. Odvolání žalobců bylo napadeným rozhodnutím jako nepřípustné zamítnuto.

13. Žalobce 1) k aktivní legitimaci uvedl, že je městskou částí hl. m. Prahy, z ustanovení § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v rozhodném znění (dále jen „zákon o hl. m. Praze“) vyplývá, že je jeho povinností pečovat o všestranný rozvoj svého území, o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem a spravovat záležitosti, které jsou v zájmu městské části a jejích občanů a že konkrétní úkoly patřící do samosprávy městských částí plní městské části v rozsahu stanoveném zákonem o hl. m. Praze či Statutem hlavního města Prahy. Z přílohy č. 2 bodu 61 Statutu podle žalobce 1) vyplývá, že do samostatné působnosti městských částí spadá i účast v řízení o vydání integrovaného povolení. Podle žalobce 1) se v posuzovaném případě jednalo o podstatnou změnu integrovaného povolení a žalobce 1) tedy měl být účastníkem řízení o změně integrovaného povolení. Žalobce 1) podal včas odvolání proti prvostupňovému

rozhodnutí. Žalobce 1) dále uvedl, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na právu na samosprávu, na příznivé životní prostředí a na spravedlivý proces, a to jednak v důsledku porušení procesních práv a jednak důsledky samotného napadeného rozhodnutí.

14. Žalobce 2) k aktivní legitimaci uvedl, že je spolkem podle ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK, jeho hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny a ochrana zdraví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění. Žalobce 2) shledal dotčení svých práv v prodloužení Skládky a třídění odpadu s negativními vlivy (zejm. emise do ovzduší, vod, prašnost, hluk a zápach). Žalobce 2) uvedl, že se jednalo o podstatnou změnu integrovaného povolení, a že i kdyby se nejednalo o podstatnou změnu, měl být účastníkem podle ustanovení § 19a odst. 4 zákona o IPPC.

15. Žalobci vymezili celkem 7 žalobních bodů.

16. V prvním žalobním bodu namítli, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože **a)** žalovaný se nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, zejm. se žalovaný nevypořádal s otázkou účastenství žalobce 1) a v napadeném rozhodnutí není o jeho odvolání zmínka, **b)** chybí jakékoliv věcné odůvodnění k tvrzení správního orgánu I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí, že *nejde o podstatnou změnu ani, když se do provozního řádu zapracovává podmínka maximálního množství odpadu, který lze na Skládku uložit jako materiál pro technické zabezpečení skládky z 25 % objm. na 20 % hm. v kalendářním roce, schválená 12. změnou integrovaného povolení na základě změny zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a doplnění přílohy č. 15, která byla nedopatřením vyňata z provozního řádu,* **c)** napadené rozhodnutí dotváří nedostatečné odůvodnění prvostupňového rozhodnutí – např. v otázkách řešených v odvolací námitce č. 10 a popisu účastníků řízení s tím, že správní orgán I. stupně se měl přezkoumatelným způsobem zabývat všemi kategoriemi možného účastenství podle ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona o IPPC.

17. V rámcí druhého žalobního bodu žalobci uvedli, že s ohledem na legislativní definice v ustanovení čl. 2 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/75/EU a v ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC a na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 113/2015 – 42, www.nssoud.cz, představuje prodloužení povolení provozu o 2 roky podstatnou změnu v užívání, protože doba provozu je klíčovou a neoddelitelnou součástí podmínek povolení provozu. Sama změna této podmínky je podle názoru žalobců změnou ve způsobu provozu a rozsahu zařízení, která dosahuje prahových hodnot. Žalobci poukázali na to, že pokud by provozovatel chtěl provozovat skládku pouze po dobu 1 roku, musel by získat integrované povolení, což je podle žalobců zřejmým důkazem, že se jedná o změnu obsaženou v bodě 1 ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC, která se vždy považuje za podstatnou. Prodloužení provozu znamená podle názoru žalobců, že všechny stávající negativní důsledky provozu Skládky, zejm. emise hluku, prachu, zápachu a dalších škodlivin do životního prostředí, se o danou dobu prodlužují.

18. Žalobci odmítli úvahu správních orgánů, že prodloužení provozu je sice změnou v užívání zařízení, ale bez významných nepříznivých účinků na lidské zdraví nebo životní prostředí, neboť snížením ročního množství odpadu přijímaného na Skládku se snižuje intenzita ukládání odpadu na Skládku, což vede ke snížení množství využívaného technického vybavení, čímž se snižuje negativní vliv Skládky na životní prostředí, vztažený

na jednotku času. Žalobci poukázali na to, že bez prodloužení provozu Skládky o 2 roky by byl negativní vliv na životní prostředí nulový, zatímco s provedenou změnou jsou žalobci a další osoby povinny strpět negativní důsledky provozu Skládky o další 2 roky. O 2 roky delší expozice může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí, přičemž podle žalobců je důležitá pouhá možnost takových účinků.

19. Žalobci poukázali na to, že po několikátém prodloužení provozu působí Skládka na obyvatele městské části Dáblice již 20 let, přičemž synergický vliv negativních faktorů v takto dlouhém čase nebyl nikdy zvažován. Správní orgán I. stupně vyložil ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC podle žalobců nesprávně. Žalobci zopakovali, že změna zahrnovala rovněž zapracování podmínky maximálního množství odpadu, který lze na Skládku uložit jako materiál pro technické zabezpečení skládky z 25 % objm. na 20 % hm. v kalendářním roce, a doplnění přílohy č. 15 do provozního řádu, aniž by správní orgán I. stupně zdůvodnil závěr o tom, že nejde o podstatné změny. Žalobci měli za to, že správnost jejich názoru vyplývá také z rozhodovací praxe Výboru pro dodržování Espoo konvence, který ve věci EIA/IC/CI/4 uvedl, že i prodloužení provozu je nezbytné považovat za záměr, který musí být řádně posuzován.

20. Ve třetím žalobním bodu žalobci uvedli, že změna integrovaného povolení byla navazujícím řízením a že správní orgán I. stupně měl dodržet povinnosti vyplývající ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (informovat, umožnit účast veřejnosti, zohlednit výstupy procesů EIA). K tomu žalobci odkázali na body 1-3 odvolání ze dne 11. 1. 2016 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

21. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce 2) pro případ, že by se nejednalo o podstatnou změnu, namítl nesprávnost závěru správních orgánů, že ZOPK nemůže být složkovým předpisem, ze kterého by na základě ustanovení § 19a odst. 4 ve spojení s ustanovením § 7 odst. 2 zákona o IPPC vyplývalo účastenství žalobce 2). Z ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC či v něm uvedené poznámky pod čarou takové vynětí ZOPK nevyplývá, naopak výčet předpisů v poznámce pod čarou je demonstrativní. Žalobce 2) také odmítl, že by ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o IPPC vylučovalo možnost účastenství žalobce 2) podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC, když poznámka pod čarou č. 12 odkazuje na obecný zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, nikoliv na složkový ZOPK. Žalobce 2) k tomu odkázal na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09, ze kterého vyplývá, že v případě více možných výkladů je třeba upřednostnit takový výklad vnitrostátní normy, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy ohledně přístupu veřejnosti k účasti na rozhodování a příp. následné soudní ochraně. Tomuto výkladu nasvědčuje podle žalobce 2) i rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 43/2011 – 53.

22. V pátém žalobním bodu žalobci namítli, že žalovaný v rozporu s ustanovením § 90 odst. 5 správního řádu ve výroku napadeného rozhodnutí nevyslovil potvrzení prvostupňového rozhodnutí.

23. V šestém žalobním bodu žalobci namítli, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci pro ochranu veřejného zájmu (zájem na ochraně životního prostředí a zdraví občanů), a to v rozporu s ustanovením § 50 odst. 3 správního řádu.

24. V sedmém žalobním bodu žalobci namítli, že jim v rozporu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu nebyla dána možnost vyjádřit se v řízení před vydáním prvostupňového rozhodnutí porušení.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

25. Žalovaný k prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že žalobci podali jediné odvolání na stejné listině v zastoupení stejným advokátem, žalovaný si vytvořil zkratku pro obě podání a veškeré totožné námitky vypořádal pouze ve vztahu k žalobci 2). Z napadeného rozhodnutí podle názoru žalovaného plyne, že důvody odmítnutí účastenství žalobce 1) jsou totožné a vyplývají z charakteru nepodstatné změny integrovaného povolení, jak vyplývá z ustanovení § 19a odst. 4 zákona o IPPC, tj. že účastníky řízení o nepodstatné změně jsou pouze vlastník a provozovatel zařízení, případně účastník podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC. Změna provozního řádu v otázce maximálního množství odpadu, který lze použít jako technické zabezpečení skládky, nebyla podle žalovaného podstatnou změnou, protože byla věcně schválena již 12. změnou integrovaného povolení a pouze nedopatřením nebyla zapracována do provozního řádu. Žalobci se o tom v odvolání nezmínili, a proto žalovaný nepovažoval za nutné šířeji tuto skutečnost v napadeném rozhodnutí komentovat. Dílčí odlišný názor v napadeném rozhodnutí oproti prvostupňovému rozhodnutí byl podle názoru žalovaného v souladu s možností korigovat odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu v rámci odvolacího přezkumu.

26. K druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že se s námitkou dostatečně vypořádaly správní orgány v obou stupních a zopakoval, že prodloužení provozu Skládky nepředstavuje nový vnos emisí do životního prostředí, neboť samotná činnost byla co do prostorového rozsahu i váhového množství ukládaného odpadu již povolena, a nemůže tak představovat zvýšení zátěže životního prostředí prováděním takové činnosti pouze po delší dobu. Žalovaný podotkl, že snížení ročního příjmu odpadu do zařízení vede ke snížení užívání technického vybavení a tím i k úměrnému snížení negativních vlivů zařízení na životní prostředí, a proto nejde o změnu, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí.

27. Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný poukázal na to, že v případě nepodstatné změny jsou podle ustanovení § 19a odst. 4 zákona o IPPC účastníky řízení subjekty uvedené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) a b) tohoto zákona, tj. provozovatel a vlastník zařízení, a dalším účastníkem může být ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, s výjimkou účastníků již vymezených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o IPPC. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC odkazuje na poznámku pod čarou č. 6, která příkladmo uvádí zákony z oblasti ochrany životního prostředí, veřejného zdraví a zemědělství, avšak mezi ně podle názoru žalovaného z logiky věci nepatří ZOPK, a to s ohledem zejména na odkaz v ustanovení § 2 písm. g) zákona o IPPC – tj. na výčet zákonů, ze kterých plynou povolovací akty, které integrované povolení nahrazuje, přičemž ZOPK neobsahuje povolovací akt k samotnému provozu zařízení. Uvedené však nebylo podle žalovaného rozhodné, protože účast spolku je vyloučena již samotným ustanovením § 7 odst. 2 zákona o IPPC, neboť jeho postavení je vymezeno již v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o IPPC, tj. druhý odstavec neumožňuje přiznat postavení účastníka řízení subjektu, který už je vymezen v odstavci prvním. Aarhuskou úmluvu nebylo podle žalovaného třeba zohledňovat, protože nešlo o řízení, ve kterém by mohly být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí v míře, která by vyvolávala nutnost přímé účasti osob z řad veřejnosti.

28. K pátému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, nikoliv podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu, bylo tedy na místě pouze zamítnout odvolání.

29. K šestému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že je obecný, žalobci neuvedli konkrétní skutečnosti, v nichž spatřují porušení ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu. Žalovaný doplnil, že správní orgány zkoumaly charakter předmětné změny integrovaného povolení pečlivě a zcela adekvátně, na základě čehož neopomněly žádnou z okolností důležitých pro ochranu veřejných zájmů.

30. K sedmému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že žalobci nebyli opomenutými účastníky, nemohli tedy uplatňovat procesní práva a správní orgán I. stupně je nemusel vyzývat podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Ve zbytku žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V. Replika žalobců

31. K prvnímu žalobnímu bodu žalobce 1) uvedl, že tvrzení žalovaného, že si vytvořil „zkratku pro obě podání“, nemá žádnou oporu v napadeném rozhodnutí, když žádná taková zkratka není z napadeného rozhodnutí seznatelná. Skutečnost, že v jednom dokumentu, tj. na jednom „nosiči“, je obsaženo podání dvou subjektů, nemůže podle názoru žalobce 1) znamenat, že jeho podání bude žalovaným ignorováno. Žalobce 1) upozornil, že se oba žalobci domáhali účastenství z jiného titulu (u žalobce 1) šlo o ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o IPPC – tj. obec, na jejímž území je Skládky umístěna). Podle názoru žalobce 1) žalovaný nedostal své povinnosti řádně odůvodnit, proč bylo jeho odvolání zamítnuto jako nepřípustné. K tvrzení žalovaného o korigování odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalobce 1) doplnil, že tato korekce má určité mantinely, dané požadavkem na přezkoumatelnost rozhodnutí, a z nich vybočuje.

32. K druhému žalobnímu bodu žalobci setrvali na tom, že prodloužení povolení provozu o dva roky představuje podstatnou změnu v užívání, která může mít významné nepříznivé účinky na člověka nebo životní prostředí. Podle názoru žalobců prodloužení expozice dotčených obyvatel, včetně obyvatel žalobce 1) a členů žalobce 2), negativním vlivům Skládky a jejího provozu může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Snížení ročního příjmu odpadů, na které se odvolává žalovaný, nemělo podle žalobců zásadní vliv na útlum negativních vlivů vzniklých provozováním Skládky, na rozdíl od skládky definitivně celkově zrekultivované a řádně uzavřené. Podstatná byla podle názoru žalobců zejména délka trvání aktivního skládkování, a to např. na základě **a)** doby, po kterou je část Skládky otevřena pro ukládání odpadu - protože otevřená plocha resp. plocha definitivně nezakryté vrstvy odpadu je při dodržení provozního řádu a související dokumentace zpravidla konstantní – tedy čím déle je ukládací plocha aktivní, tím déle působí a kumulují se negativní vlivy, **b)** doba, po kterou není celá sekce nebo její část definitivně zakryta, resp. zrekultivována, není odizolována, není plně funkční a účinné jímání části skládkových plynů, po tu dobu působí kumulace negativních vlivů (úlety lehkých částí, mikroskopických prachových a biologických částí větrem, živočichy, úniky skládkových plynů, zápach, atp.), **c)** prodlužování skládkování za časovou hranici danou stavebním povolením a posouzením EIA prodlužuje dobu zákonitě chemické a biologické aktivity tělesa Skládky po ukončení skládkování: úniky škodlivin do spodních vod (toto znečištění žalobce považuje na základě dlouhodobě prováděného monitoringu za prokázané), úniky skládkových plynů, prodloužení doby sedání hmoty tělesa Skládky, oddálení rekultivačních prací, prodloužení doby nepřiměřeného zásahu do reliéfu krajiny, **d)** prodloužení skládkování znamená o dva roky delší expozici dotčených osob negativním vlivům, které působí jak po dobu skládkování, tak po dobu aktivních vnitřních procesů v tělese Skládky, po dobu životnosti a rekultivace tělesa Skládky v

rádech dalších několika desítek let (jímání části skládkových plynů, úniky do spodních vod, hluk, zápach, infikovaný hmyz atd.).

33. Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalobce 2) uvedl, že je relevantní pro případ, že by soud považoval předmětnou změnu za nepodstatnou. Žalobce 2) uvedl, že koncepce zákona o IPPC ve spojení s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se zohledněním rozsudku SDEU ve věci C-240/09 ze dne 8. března 2011 nevylučuje jeho účast v řízení o nepodstatné změně z titulu ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC. Ve zbytku žalobci setrvali na podané žalobě.

VI. Osoba zúčastněná na řízení

34. V řízení uplatnil práva osoby zúčastněné na řízení provozovatel skládky. Vyjádření k žalobě však neučinil.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

35. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobci ani žalovaný se k výzvě městského soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřili (jejich souhlas byl tedy presumován) a v řízení nevyvstala ani potřeba provést dokazování, rozhodl městský soud v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

Aktivní procesní legitimace žalobců

36. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že: „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

37. Podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. platí, že: „[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“

38. Oba žalobci shodně tvrdí, že na svých právech byli zkráceni nezákonným postupem žalovaného správního orgánu, konkrétně tím, že jim upřel právo být účastníky předcházejícího řízení o změně integrovaného povolení.

39. Žalobce 1) je městskou částí hl. m. Prahy, na jejímž území se nachází Skládky. Žalobce 1) konkrétně tvrdí, že změna, jejíž schválení bylo předmětem předcházejícího řízení o změně integrovaného povolení, byla změnou podstatnou, a měl tedy být účastníkem řízení o podstatné změně integrovaného povolení podle ustanovení § 19a ve spojení s ustanovením § 7 odst. 1 písm. c) zákona o IPPC, podle kterého platí, že: „[ú]častníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy [...] obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno.“

40. Podle ustanovení § 2 odst. 1 věty druhé zákona o hl. m. Praze platí, že: „[ú]koly patřící do samosprávy městských částí [...] plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy [...] a v rozsahu odpovídajícím potřebám

městských částí.“ Podle ustanovení § 2 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hl.m.Prahy, v rozhodném znění (dále jen „Statut“) platí, že: „[d]o samostatné působnosti všech městských částí se nad rozsah stanovený zákonem svěřují záležitosti uvedené v příloze č. 2 této vyhlášky.“ Podle přílohy č. 2, bodu 51 Statutu spadá do samostatné působnosti městských částí i uplatňování postavení účastníka řízení o vydání integrovaného povolení ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o IPPC.

41. Žalobce 2) je právnickou osobou s právní formou spolku podle ustanovení § 214 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Z článku I. stanov žalobce 2), dostupných ve spolkovém rejstříku a doložených k žalobě, městský soud zjistil, že žalobce 2) působí na území městské části Praha – Dáblice (bod 3) a sdružuje zastánce a ochránce životního prostředí k ochraně přírody a životního prostředí na území Dáblic a rozvoji občanské společnosti v této oblasti (bod 4). Z článku III. stanov, který se zabývá cíli činnosti žalobce 2), městský soud ověřil, že hlavním posláním žalobce 2) je ochrana přírody a krajiny (bod 1), dalšími cíli pak jsou ochrana veřejného zdraví (bod 2), tvorba prostředí bezpečného z hlediska dopravy (bod 3), ochrana zeleně v obci (bod 4) a podpora projektů pro obnovitelnou energii (bod 5). Žalobce 2) konkrétně tvrdil, že změna, jejíž schválení bylo předmětem předcházejícího řízení o změně integrovaného povolení, byla změnou podstatnou, že řízení o ní bylo navazujícím řízením ve smyslu ustanovení § 9b zákona o EIA a žalobce 2) měl být účastníkem podle ustanovení § 9c odst. 3 písm. b) ve spojení s § 3 písm. i) bodem 2 zákona o EIA. Podpůrně žalobce 2) tvrdí, že i kdyby se nejednalo o podstatnou změnu, měl být účastníkem na základě ustanovení § 19a odst. 4 ve spojení s § 7 odst. 2 zákona o IPPC. Citovaná ustanovení shodně umožňují účast veřejnosti a to i ve formě spolků za účelem ochrany a prosazování zájmů týkajících se životního prostředí /srov. ustanovení § 3 písm. i) bod. 2 zákona o EIA, § 7 odst. 1 písm. e) či odst. 2 zákona o IPPC /.

42. Oba žalobci především namítají zkrácení práv potenciálního účastníka správního řízení. U obou žalobců je tedy přípustná aktivní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., tj. legitimace k namítání zkrácení procesních práv možného účastníka řízení.

43. Oba žalobci nicméně uplatnili nejen námitky týkající se zkrácení jejich účastnických práv ve správním řízení. Pod žalobními body č. 2, 4 a 6 uplatnili také námitky, kterými napadají rovněž věcnou správnost napadeného rozhodnutí. Městský soud se proto dále zabýval otázkou, zda žalobcům příslušní aktivní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

44. Napadené rozhodnutí, kterým podle tvrzení žalobce 1) bylo upřeno právo účasti ve správním řízení se všemi procesními důsledky tohoto postavení, tohoto žalobce nepochybně zkrátilo v právu na samosprávu, na příznivé životní prostředí a na spravedlivý proces. Žalobce č. 1) tak je aktivně legitimován i podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. je oprávněn vznášet hmotněprávní námitky vůči napadenému rozhodnutí.

45. V případě žalobce 2) jde o spolek, sdružení občanů, tj. jde o soukromoprávní korporaci. U těchto „environmentálních“ spolků se hmotnou legitimací již zabývala judikatura - Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012-70 (a na to řada navazujících judikátů např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 1 As 176/2012-130, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295); tyto soudy stanovily podmínky, které musí spolky splňovat, aby se dala

odvodit jejich hmotná aktivní žalobní legitimace ve správních řízeních, která se dotýkají jejich zájmů. Těmito podmínkami jsou dotčeni na subjektivních právech spolku, dále místní vztah spolku k lokalitě či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.

46. Městský soud proto posoudil, zda žalobce 2) tyto podmínky v projednávané věci splňuje. Činnost žalobce 2), jak ji vymezují stanovy v části III. „účel spolku“, má prokazatelný místní vztah k řešené lokalitě, jelikož Skládky bezpochyby může mít vliv na udržitelnou dopravu a ekologické vazby v území, v jehož rámci žalobce 2) působí (území městské části Praha – Ďáblice). Městský soud dále ze správního spisu i z nesporných tvrzení účastníků ověřil, že případné prodloužení Skládky se hmotněprávní sféry žalobce 2) dotknout bezpochyby může, neboť provoz Skládky (tj. její lokace a činnosti související se samotným skládkováním) do předmětného území se dotýká činnosti žalobce 2). Tím je tedy splněna podmínka dostatečně silného vztahu žalobce 2) k předmětnému území i k dané aktivitě.

47. Oběma žalobcům napadené rozhodnutí zasáhlo i do jejich hmotných práv, které jim přísluší. Podle názoru městského soudu proto oběma žalobcům svědčí aktivní procesní legitimace i podle výše citovaného ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Žaloba je tedy přípustná ve všech žalobních bodech.

První žalobní bod

48. V první části prvního žalobního bodu žalobce 1) namítl, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal s otázkou jeho účastenství podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o IPPC a že ačkoliv žalobce 1) také podal odvolání, není o něm v napadeném rozhodnutí ani zmínka.

49. Z odvolání žalobců ze dne 11. 1. 2016 proti prvostupňovému rozhodnutí městský soud zjistil, že oba žalobci v bodu 1 tohoto odvolání poukázali na novelu zákona o EIA zákonem č. 39/2015 Sb. spočívající v zavedení institutu navazujícího řízení a tvrdili, že změna integrovaného povolení je navazujícím řízením. V bodu 2 tohoto odvolání uvedli, že jsou osobami, jejichž práva se vydáním prvostupňového rozhodnutí přímo dotklo, konkrétně v právu na ochranu přírody, krajiny a životního prostředí, jejichž ochrana je hlavním cílem činnosti žalobce 2) ve smyslu ZOPK, další prodloužení fungování Skládky a třídění odpadu má v odvolání popsané negativní vlivy, žalobci (tehdy odvolatelé) jsou tak oprávněni k účasti na řízení podle ustanovení § 9c zákona o EIA. Žalobci namítli, že se nemohli přihlásit ve smyslu odst. 3 uvedeného ustanovení, protože je správní orgán I. stupně řádně neinformoval o zahájení tohoto řízení. V rámci bodu 2 odvolání žalobci dále uvedli, že i kdyby šlo o nepodstatnou změnu podle ustanovení § 19a odst. 4 zákona o IPPC, je vadou, že se správní orgán I. stupně nezabýval možnými účastníky podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC. V bodu 3 odvolání žalobci uvedli, že v ustanovení § 9c odst. 4 zákona o EIA je upraveno právo dotčené veřejnosti podat odvolání a že dotčenou veřejností se rozumí osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena na svých právech nebo povinnostech, nebo právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informace o navazujícím řízení podle ustanovení § 9b odst. 1 zákona o EIA; k tomu žalobce 2) uvedl, že vznikl před více než 3 lety. V bodu 5 odvolání žalobci uvedli, že prodloužení povolení považují za podstatnou změnu v užívání zařízení a toto

tvrzení blíže odůvodnili. Ostatní body odvolání nejsou podle názoru městského soudu pro tuto část prvního žalobního bodu relevantní.

50. Ve výrokové části napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že jde o rozhodnutí ve věci podání žalobce 1) i žalobce 2), z jakého data toto odvolání pochází, kdo jej zaslal, čeho se týká a specifikoval odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí. Ve výroku žalovaný poté uvedl, že: „[p]odle ust. § 92 odst. 1 správního řádu se nepřipustné odvolání (které bylo obsahem shora citovaného podání) zamítá.“

51. V části odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zavedl zkratku: „[k] podání „Občanského sdružení pro Ďáblice“ (dále jen „Podání“)“ a tento pojem opakovaně použil i ve zbytku napadeného rozhodnutí. To dále neobsahuje žádné odlišení podání žalobce 2) od podání žalobce 1) (jako např. „podání Městské části Praha-Ďáblice“). Na str. 16 napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že „13. změna integrovaného povolení Skládky není podstatnou změnou v užívání, Občanské sdružení pro Ďáblice tudíž není ve smyslu § 7 a § 19a odst. 4 zákona o IPPC účastníkem řízení, podání spolku Občanské sdružení pro Ďáblice je nepřipustným odvoláním a zamítá se“. Obdobný závěr ohledně odvolání žalobce 1) tj. Městské části Praha - Ďáblice v napadeném rozhodnutí není. Z rozdělovníku v závěru napadeného rozhodnutí je však patrné, že bylo doručováno do vlastních rukou obou žalobců prostřednictvím společného právního zástupce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.

52. Za první, z formulace výroku napadeného rozhodnutí podle názoru městského soudu jasně vyplývá, že se zamítnutí vztahuje na odvolání obou žalobců – žalovaný zde totiž výslovně uvádí, že zamítá nepřipustné odvolání, které bylo obsahem podání žalobců 1) a 2).

53. Za druhé, žalovaný obsahově odvolání žalobce 1) zcela jistě vypořádal. Z odvolání totiž vyplývá, že oba žalobci dovozovali svá účastenství v řízení o 13. změně integrovaného povolení ze stejných důvodů – ve zkratce, (i.) že řízení o změně bylo navazujícím řízením ve smyslu zákona o EIA a svědčilo jim tedy účastenství podle ustanovení § 9c zákona o EIA (body 1, 2 a 3 odvolání) a (ii.) že se jednalo o podstatnou změnu záměru. Námitka, uplatněná v rámci bodu 2 odvolání, že i v případě nepodstatné změny se měl správní orgán I. stupně zabývat i možnými účastníky podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC, se mohla týkat pouze žalobce 2), nikoliv žalobce 1) /ten je městskou částí, jejíž eventuální postavení účastníka v řízení je odvozováno pouze z ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) IPPC nikoliv ze ZOPK/.

54. Námitku ad (i.) výše, že řízení o změně bylo navazujícím řízením ve smyslu zákona o EIA, ve vztahu k žalobci 2) žalovaný vypořádal na str. 3-7 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný zejm. odůvodnil, že navazujícími řízeními nejsou řízení o změně integrovaného povolení z důvodu jiné než podstatné změny zařízení. Námitku ad (ii.) výše, že se jednalo o podstatnou změnu, ve vztahu k žalobci 2) žalovaný vypořádal na str. 8-10 napadeného rozhodnutí, kde zejm. odůvodnil, že se v posuzovaném případě nejedná o změnu, která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví, tj. uzavřel, že se nejedná o podstatnou změnu.

55. Jestliže žalovaný vypořádal tyto ryze právní námitky vůči žalobci 2), implicitně je tak podle městského soudu vypořádal i vůči žalobci 1), neboť oba se v odvolání domáhali účastenství ze stejných právních důvodů. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom srozumitelně neztotožnil s argumenty, na kterých žalobci svá tvrzení

stavěli. Již ze samotného faktu, že oba žalobci podali proti napadenému rozhodnutí správní žalobu a v ní oba polemizují se závěry žalovaného ohledně nepřipustění jejich účastenství v řízení o změně (resp. nepřipustnosti odvolání), vyplývá, že pro oba žalobce bylo srozumitelné, z jakých důvodů žalovaný zamítl jejich odvolání jako nepřipustné.

56. Logickým důsledkem stěžejního názoru zastávaného žalovaným, že se v případě změny Skládky nejednalo o podstatnou změnu, je pak i to, že žalovaný nepřisvědčil žalobci 1) v postavení účastníka podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o IPPC /tj. tím nepřipustil žalobce 1)- obec, městskou část jako účastníka řízení o integrovaném povolení/. Žalovaný se tedy implicitně vypořádal i s tímto, jinak výslovně neuplatněným, tvrzením žalobce 1) - z výše uvedené rekapitulace odvolání žalobců totiž vyplývá, že žalobce 1) v odvolání výslovně netvrdil, že měl být účastníkem řízení podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o IPPC, oba žalobci v odvolání výslovně odvozovali postavení účastníků z ustanovení § 9c zákona o EIA. Implicitní vypořádání námitek je přitom judikaturou vyšších soudů akceptováno (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 2 Azs 179/2017 - 38 či rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72).

57. Městský soud se tedy neztotožnil se žalobci v tom, že by se žalovaný nezabýval účastenstvím žalobce 1) a že odvolání žalobce 1) nebylo vůbec vypořádáno, neboť to bylo vypořádáno implicitně. Zároveň je však třeba dodat, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí skutečně absentují výslovné závěry úvah žalovaného vztahené k žalobci 1). Městský soud je však toho názoru, že absence těchto závěrů představuje méně závažnou vadu napadeného rozhodnutí. V případě zrušení napadeného rozhodnutí by totiž žalovaný tuto vadu napravil doplněním krátké části odůvodnění, avšak na věci ani na stěžejních důvodech, pro které účastenství žalobce 1) žalovaný nepřipustil, by se stejně nic nezměnilo. Proto se podle názoru městského soudu jedná o dílčí nedostatky odůvodnění, které nemohou vést ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze kterého vyplývá, že „[n]epřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“). První část prvního žalobního bodu není důvodná.

58. Ve druhé části prvního žalobního bodu a shodně v závěru druhého žalobního bodu žalobci namítli, že v napadeném rozhodnutí chybí jakékoliv věcné odůvodnění názoru správního orgánu I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí, že „[o] podstatnou změnu v zařízení se nejedná ani v případě, kdy do provozního řádu je zapracována podmínka maximálního množství odpadu, který lze uložit na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky (TZS) z 25 obj. % na 20 hm. % v kalendářním roce, schválená 12. změnou integrovaného povolení na základě změny zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a doplnění přílohy č. 15, která byla nedopatřením vyňata z provozního řádu.“

59. Správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí jistě nevysvětlil, co je technické zabezpečení skládky a jaký dopad bude mít v konkrétním případě změna v množství materiálu použitelného pro technické zabezpečení Skládky na životní prostředí či lidské zdraví, co je předmětem doplnění přílohy č. 15 provozního řádu a na základě čeho dospěl k závěru, že se nejedná o podstatné změny ve smyslu ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC.

60. Městský soud však ze správního spisu zjistil, že žalobci tuto námitku v odvolacím řízení neuplatnili. Tuto část prvostupňového rozhodnutí nenapadenou odvolacími námitkami tak žalovaný v odvolacím řízení nebyl (v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu) povinen přezkoumávat a žalobci zde nevyčerpali řádné prostředky obrany ve správním řízení. Současně platí, že „soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Vyčerpání právních výtek ve správním řízení před podáním žaloby u soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudu do správního řízení. Účastník správního řízení má tedy zásadně vyčerpát všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 5 As 66/2006-100 či obdobně rozsudek ze dne 18. 6. 2008, č. j. 9 As 80/2007-66).

61. Žaloba je v této části nepřijatelná /srov. § 68 písm. a) s. ř. s./.

62. Ve třetí části prvního žalobního bodu žalobci namítli, že napadené rozhodnutí dotváří nedostatečné odůvodnění prvostupňového rozhodnutí – např. v otázkách řešených v odvolací námitce č. 10 a v charakteristice účastníků řízení s tím, že podle žalobců se měl prvostupňový orgán přezkoumatelným způsobem zabývat všemi kategoriemi možného účastenství podle ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona o IPPC.

63. Žalobci vymezili tuto svoji námitku velmi obecně, městskému soudu z ní nevyplývá, jak tímto postupem žalovaného byli žalobci zkráceni na svých právech. Městský soud se jí proto zabýval v míře obecnosti, v jaké ji vznesli sami žalobci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31).

64. Ze správního spisu vyplývá, že žalobci v rámci odvolací námítky č. 10 namítli vadu nesprávně zjištěných skutkových okolností věci – v rozhodnutí o odvolání proti 9. změně integrovaného povolení (tj. v jiném předcházejícím řízení) se totiž uvádí zbytková volná kapacita Skládky ke dni 2. 12. 2013 ve výši 29.137 m³ (tj. 34.090 t) a prvostupňové rozhodnutí ke dni 5. 11. 2015 uvádí kapacitu 38.159 m³, což je 51.515 t. Po dvou letech tedy došlo ke zvýšení kapacity Skládky takřka o polovinu, aniž by byla Skládka rozšířena. Žalobci tímto poukazují na rozpor v údajích o volné kapacitě Skládky ve dvou odlišných rozhodnutích.

65. Žalovaný k tomu na str. 14-15 napadeného rozhodnutí nejprve obecně uvedl, že údaje o kapacitě takto velké skládky nejsou ze své podstaty přesné - např. dochází k sedání odpadu, což vede ke snížení hustoty odpadu a k nejistotě ohledně odhadu volné kapacity. K přírůstku, což je právě namítaný případ, však docházet z těchto důvodů nemůže. Žalovaný pak shrnul, že správní orgán I. stupně tuto nepřesnost prověřil a na základě informací doplněných společností FCC zjistil, že právě prvotní údaj o kapacitě v odůvodnění 9. změny integrovaného povolení v roce 2013 byl uveden chybně, zaměřeno bylo 94.403 m³. Zároveň je však podle žalovaného pro posouzení této námítky podstatné, že ani touto chybou nedošlo k překročení meze povolené zabezpečenou plochou Skládky a projektovaným tvarem skládkového tělesa.

66. Městský soud k tomu ze správního spisu ověřil, že správní orgán I. stupně ke stanovení zbývajících kapacity skládky ke dni podání žádosti disponoval podkladem, jímž bylo 21. geodetické zaměření ze dne 16. 6. 2015 od společnosti Pyöry Enviroment, a.s. Tento podklad vypovídá o zaměření současného stavu skládky, vytvoření digitálního

modelu skládky, výpočtu zbývajících objemu od posledního měření včetně zohlednění výškově převýšené kopule, výpočtu přírůstku objemu zaplnění skládky od posledního měření. Dále je ve správním spise založena komunikace mezi správním orgánem I. stupně a společností FCC (e-mail Mgr. A. Z., Csc., pracovnice správního orgánu I. stupně ze dne 30. 11. 2015 a odpověď na tento e-mail od D. N., pracovnice společnosti FCC ze dne 2. 12. 2015), z níž vyplývá „dovysvětlení“ zaměření zbývajících kapacity skládky. Z uvedeného pak vyplývá, že hodnota 29.137 m³ měla v 9. integrovaném povolení vypovídat o volné kapacitě v prostoru ukládání, nikoliv o zbytkové volné kapacitě skládky ke dni 2. 12. 2013.

67. Chybné uvedení (zaměření) zbytkové volné kapacity skládky se nicméně týkala rozhodnutí o 9. změně integrovaného povolení. Stanovení zbytkové volné kapacity Skládky v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí však vycházelo z výše uvedených podkladů, které si správní orgán I. stupně vyžádal nově v rámci řízení o 13. změně integrovaného povolení (srov. strana 3 a 4 prvostupňového rozhodnutí), tj. z odlišných podkladů, než ze kterých správní orgán I. stupně vycházel při rozhodování o 9. změně integrovaného povolení. Správnost stanovení zbytkové volné kapacity Skládky v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí tak nebyla ovlivněna předchozí chybou v rozhodnutí o 9. změně integrovaného povolení. Ostatně správnost tohoto pozdějšího stanovení volné kapacity skládky žalobci nijak nezpochybňují. Prvostupňové i napadené rozhodnutí proto v této části nepochybně ob stojí a ob stojí tak odůvodnění žalovaného, který poukazoval na základní skutečnost, že ani touto chybou nebyly překročeny mezní limity skládky, tj. žalovaný neshledal v této chybě vadu, která by měla vést ke zrušení prvostupňového rozhodnutí.

68. K námitce, že se prvostupňový orgán měl přezkoumatelným způsobem zabývat všemi kategoriemi možného účastenství podle ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona o IPPC, městský soud uvádí následující.

69. Ze str. 5 prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že správní orgán I. stupně v souladu se svým stěžejním názorem, že jde o nepodstatnou změnu, považoval za účastníka podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) a b) zákona o IPPC pouze společnost FCC, provozovatele skládky. Jak již bylo uvedeno výše, žalovaný v napadeném rozhodnutí dále vycházel ve shodě s názorem správního orgánu I. stupně z toho, že řízení o změně integrovaného povolení z důvodu jiné než podstatné změny zařízení není navazujícím řízením ve smyslu zákona o EIA a že se v posuzovaném případě nejedná o podstatnou změnu. Tato úvaha pak předurčuje rozsah okruhu účastenství jiných subjektů. Je totiž zřejmé, že pokud byl žalovaný v souladu s prvostupňovým rozhodnutím toho názoru, že je zde na místě vést toliko řízení o nepodstatné změně, okruh účastníků řízení byl v souladu s tímto právním názorem užší a v souladu s tímto přístupem nezahrnul žalovaný žalobce 1) a 2) mezi účastníky řízení. Žalovaný tak přezkoumatelně a srozumitelně postupoval při určení okruhu účastníků v souladu se svým právním názorem.

70. Městský soud na závěr této části rozsudku připomíná, že správní řízení tvoří jeden celek a lze proto připustit, aby odvolací správní orgán rozvedl a doplnil odůvodnění správního orgánu prvního stupně, ztotožní – li se s jeho výrokem a za předpokladu, že neporuší zásadu dvojinstančnosti správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). V projednávané věci však žalovaný, jakkoliv doplnil oproti prvostupňového rozhodnutí v této části odůvodnění, ve skutečnosti tím jen potvrdil názor správního orgánu I. stupně, se kterým byl ve shodě, že užší rozsah účastenství /tj. bez žalobců 1) a 2)/ je zde dán tím, že jde o nepodstatnou změnu záměru.

K odvolací námitce žalobců tedy nijak zásadně neměnil a nedotvářel názor správního orgánu I. stupně, proti čemuž by se ve správním řízení žalobci již nemohli domáhat ochrany. Doplnění odůvodnění v rámci odvolacího řízení tak v projednávané věci neporušuje zásadu dvojinstančnosti správního řízení.

71. Městský soud tak neshledal ve vypořádání odvolací námitky č. 10 žádnou vadu. Neshledal procesní vadu (nedostatek odůvodnění) napadeného rozhodnutí ani v tom, že správní orgány opomněly posouzení účastníků podle ustanovení § 7 odst. 1 i 2 zákona o IPPC - posouzení a odůvodnění otázky účastenství v řízení vycházelo z právního názoru správních orgánů o stěžejní otázce, která předurčovala okruh účastníků řízení. Pokud v souladu s tímto právním názorem byl žalovaný toho názoru, že je zde vedeno řízení, v němž žalobcům postavení účastníků nesvědčí, bylo nadbytečné, aby se zabýval účastenstvím žalobců, které vyplývalo z jiného typu řízení. Městský soud podotýká, že věcnou správnost stěžejního právního názoru o tom, zda v projednávané věci šlo o nepodstatnou změnu a zda tak ob stojí úžeji vymezený okruh účastníků (tj. bez žalobců), posoudí městský soud níže v rámci posouzení důvodnosti druhého žalobního bodu.

Druhý žalobní bod

72. V rámci druhého žalobního bodu žalobci namítli, že prodloužení povolení provozu Skládky o 2 roky představuje podstatnou změnu v užívání, protože doba provozu je klíčovou a neoddělitelnou součástí podmínek povolení provozu.

73. Posouzení, zda se jedná o podstatnou změnu, je pro řešenou věc stěžejní, neboť od odpovědi na tuto otázku se odvíjí okruh potenciálních účastníků řízení o změně integrovaného povolení.

74. Integrovaným povolením se podle § 2 písm. g) zákona o IPPC rozumí „rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují“. Pokud jde o vymezení zařízení, k jejichž provozu je nezbytné získat integrované povolení, to vyplývá z ustanovení § 1 zákona o IPPC. Podle tohoto ustanovení je „účelem zákona v souladu s právem Evropské unie, dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku uplatněním integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu“. Podle přílohy 1 zákona o IPPC – Kategorie činností – bodu 5 „Nakládání s odpady“ platí, že takovou činností jsou „[s]kládky, které přijímají víc než 10 t odpadu denně nebo mají celkovou kapacitu větší než 25 000 t odpadu, s výjimkou skládek inertního odpadu.“ /srov. bod 5.4 Přílohy/

75. Podle ustanovení § 19a odst. 1, 2 a 4 zákona o IPPC platí, že:

„(1) Dojde-li úřad na základě ohlášení plánované změny zařízení podle § 16 odst. 1 písm. b) nebo na základě přezkumu podle § 18 a 19 k závěru, že se jedná o podstatnou změnu zařízení, vyzve provozovatele zařízení, aby úřadu ve lhůtě, kterou stanoví, podal žádost o změnu integrovaného povolení, přičemž může stanovit, které náležitosti žádosti se nevyžadují. V řízení se postupuje obdobně podle § 3 až 15.

(2) Provozovatel zařízení může v rámci ohlášení plánované změny v zařízení podle § 16 odst. 1 písm. b) přímo podat žádost o změnu integrovaného

povolení. Dojde-li úřad k závěru, že se jedná o podstatnou změnu zařízení, v řízení se dále postupuje obdobně podle § 3 až 15. Pokud úřad dojde k závěru, že se nejedná o podstatnou změnu v zařízení, pokračuje v řízení o žádosti podle odstavce 4 a správního řádu. [...]

(4) Nejedná-li se podle závěru úřadu o podstatnou změnu zařízení, jsou účastníky řízení o změně integrovaného povolení zahájeného podle odstavce 2 nebo 3 subjekty uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a b) a v § 7 odst. 2. [...] (podtržení doplněno městským soudem).

76. Podle ustanovení § 7 zákona o IPPC platí, že:

„(1) Účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy

a) provozovatel zařízení,

b) vlastník zařízení, není-li provozovatelem zařízení,

c) obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno,

d) kraj, na jehož území je nebo má být zařízení umístěno,

e) občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8.

(2) Za účastníka řízení se považuje také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, není-li již jeho postavení účastníka vymezeno v odstavci 1.“

77. Z ustanovení § 19a odst. 1, 2 a 4 zákona o IPPC vyplývá, že pokud by dle posouzení úřadu šlo o podstatnou změnu, byly by účastníky řízení všechny subjekty podle celého ustanovení § 7 zákona o IPPC; naopak, pokud by šlo o nepodstatnou změnu, byly by účastníky řízení o změně integrovaného povolení pouze subjekty uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a b) a v § 7 odst. 2 zákona o IPPC.

78. Samotný pojem „podstatná změna“ je pak definován v ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC, podle kterého platí, že podstatnou změnou se rozumí „*změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí; za podstatnou změnu se vždy považuje*

1. změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu“ (pozn. městského soudu – další body 2 a 3 citovaného ustanovení nejsou pro posuzovanou věc relevantní).

79. Z ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC vyplývá, že změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, kterým je provozována činnost podle Přílohy 1 zákona o IPPC bude podstatnou změnou ve dvou případech. Za první, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, pak se jedná o podstatnou změnu vždy; za druhé, pokud příslušná změna může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí.

80. Městský soud shledal, že změna zařízení spočívající pouze v jeho časovém prodloužení provozu nebyla v rozhodovací praxi českých soudů z pohledu zákona o IPPC dosud úplně vyřešena. Žalobce v žalobě odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 113/2015 – 42, ze kterého vyplývá, že: „[n]epodstatnou změnou je obecně řečeno změna, která nemá zvláštní dopad na složky životního prostředí. [...] v praxi půjde nejčastěji o změny, které se netýkají rozšíření technologie nebo výrobní kapacity [např. výměna filtračního zařízení za nové, přístavba objektů, které slouží k nevýrobním účelům (sklady surovin či výrobků)]. Na druhé straně to však neznamená, že za podstatné změny budou a contrario považovány pouze změny mající za následek rozšíření technologie či výrobní kapacity.“ Citovaný rozsudek poskytuje částečné interpretační vodítko pro výklad nepodstatné změny, není však podle názoru městského soudu pro předestřenou otázku (tj. prodloužení doby skládky) zcela relevantní, neboť řešil naprosto odlišnou skutkovou situaci, ve které změna zařízení spočívala v tom, že dojde k uložení 110 tisíc tun nebezpečného odpadu, jednalo se tedy o změnu kapacity skládky (srov. body 34-35 citovaného rozsudku).

81. V rozsudku ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 91/2018 – 74 Nejvyšší správní soud nicméně řešil změnu zařízení z pohledu prodloužení doby podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA (cit: „*předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena; tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování vždy*“). V této věci sice nešlo o posouzení změny z hlediska ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC, ale z hlediska ustanovení velmi obdobného (srov. bod 17 uvedeného rozsudku). Věcně šlo o záměr, který spočíval mj. v renovaci bloků elektrárny Chvaletice a který podle tvrzení stěžovatele vedl k prodloužení provozu elektrárny o 10 let. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku připustil, že pojem „*rozsah*..... *může v případě změn záměrů teoreticky pokrývat i jejich časový dopad (prodloužení existence či působení záměru), avšak jen tehdy, pokud by bylo možné určit jednoznačné a již od počátku zřejmé časové vymezení záměru* [...]“. Splnění podmínky jednoznačného a již od počátku zřejmého časového vymezení záměru Nejvyšší správní soud poté v daném případě neshledal (srov. body 13-15 a 22 citovaného rozsudku).

82. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA a § 2 písm. i) zákona o IPPC jsou svým pojetím zásadní změny záměru podobné, lze podle názoru městského soudu uvedený závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 91/2018 – 74, analogicky vztáhnout k výkladu pojmu „*rozsah*“ v rámci definice podstatné změny podle zákona o IPPC.

83. Městský soud je ve shodě s Nejvyšším správním soudem toho názoru, že bylo-li určité zařízení povoleno integrovaným povolením jen na určité předem definované období, tj. tento zařízením působený a úředně povolený zásah do životního prostředí byl od počátku časově limitován, pak prodloužení rozsahu záměru v čase nad původně povolené období představuje nový záměr a nový zásah do životního prostředí. Jinými slovy - omezení původní doby povolení znamená, že se zásahem zařízení do životního prostředí po uplynutí platnosti povolení *a priori* nebylo uvažováno a že vliv na životní prostředí byl posuzován jen na dobu platnosti tohoto povolení.

84. Rozsah záměru tedy nelze podle městského soudu omezit jen na prostorovou či kapacitní ukazatele (prostřednictvím pozemků, na kterých je umístěn, šířkou, délkou, hloubkou, výškou, produktem emisí apod.), ale může být definován i časově. Povolení

zařízení na další časové období (prodloužení provozu v čase) je proto třeba chápat jako změnu rozsahu záměru. Opačný výklad považuje městský soud za nepřijatelný, neboť by vedl k popření rozdílu mezi záměry povolenými na omezenou dobu a bez časového omezení a umožnil by záměry od počátku povolené na omezené období neomezeně prodlužovat v čase, ačkoliv právě krátká časová limitace záměru skládky by původně mohla být argumentem pro shledání přijatelnosti záměru z hlediska vlivů na životní prostředí a lidské zdraví.

85. Závěr, že prodloužení časové platnosti integrovaného povolení Skládky může znamenat zásadní změnu rozsahu zařízení pak podle názoru městského soudu platí jak pro podstatné změny podle věty první ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC (tj. pro případy, kdy se za podstatnou změnu považuje změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí), tak i pro posouzení podle bodu 1 věty za středníkem tohoto ustanovení (tj. na případy kdy se za podstatnou změnu se vždy považuje změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu). V obou případech je totiž shodně uvažováno s tím, že změna rozsahu (tj. zde prodloužení časové platnosti integrovaného povolení) bude za splnění dalších tam uvedených podmínek podstatnou změnou zařízení.

86. O tom, zda prodloužení časové platnosti integrovaného povolení 13. změnou v projednávané věci znamenalo podstatnou změnu rozsahu zařízení, městský soud uvážil následovně.

87. Za prvé, strana 4 integrovaného povolení v části popisující Skládku, v odrážce Projektovaná kapacita, v pododrážce Sekce 26 obsahovala před 13. změnou text: „Rozšíření stávající skládky komunálního odpadu Ďáblice představuje vybudování nové sekce č. 26 v návaznosti na stávající těleso skládky. Celková plocha rozšíření skládky činí, dle územního rozhodnutí 8900 m³, čemuž odpovídá užitečná kubatura 290 000 m³. Roční nominální kapacita návozu odpadu se nebude měnit, zůstane na stávající úrovni cca 350 000 t. Předpokládaná životnost rozšířené skládky je cca 9 měsíců až 1 rok. Ukončení skládkování do 31. 12. 2015, uzavření a rekultivace do konce r. 2017.“ Změna č. 13 pak vedla k nahrazení původního textu „[u]končení skládkování do 31. 12. 2015, uzavření a rekultivace do konce r. 2017“ textem: „[u]končení skládkování do 31. 12. 2017“ Před 13. změnou tedy zjevně existovalo časové vymezení, do kdy mělo dojít k ukončení skládkování (do 31. 12. 2015), uzavření a rekultivaci Skládky (do konce roku 2017), 13. změna pak tento termín posunula o 2 další roky.

88. Za druhé, na str. 8 integrovaného povolení v části vymezující závazné podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka a životního prostředí při nakládání s odpady došlo k doplnění provozního řádu Skládky, jehož součástí se nově stal i doplněk č. 2 ze dne 15. 11. 2015. Provozní řád A1 „Skládky odpadů S-OO3 se sektorem S-OO1 Ďáblice“ z 09/2013, schválený rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy, odboru životního prostředí ze dne 3. 10. 2013, sp. zn. S-MHMP-744824/2013/OZP-VIII-241/R-24/Zul, který je součástí správního spisu, obsahoval před změnou na str. 7 pod bodem 1.1.11. údaj o časovém omezení platnosti provozního řádu: „Platnost provozního řádu: po skončení skládkování, tj. do 31. 12. 2014, uzavření a rekultivace (26 sekce) do konce r. 2015“. Doplněkem č. 2 k tomu doplnil následující: „Platnost provozního řádu: po skončení skládkování, tj. do 31. 12. 2017“. Podle ustanovení § 20 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o odpadech“) přitom platí, že: „[p]rovozovatel

zařízení k odstraňování odpadů je povinen provozovat zařízení k odstraňování odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem.“ Podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech platí, že: „[p]okutu do výše 10 000 000 Kč uloží inspekce [...] právnické osobě, která provozuje zařízení k [...] odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním nebo provozuje zařízení k [...] odstraňování odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení.“ Samotné prodloužení platnosti povolení Skládky do konce roku 2017 tedy bylo následováno prodloužením provozního řádu. Bez prodloužení platnosti provozního řádu by nebyl další provoz Skládky právně povolený, tj. musel by být provoz ukončen, popř. by provozovateli bez tohoto řádu hrozila správní sankce.

89. Správní orgán I. stupně poukázal na to, že společnost FCC žádost o prodloužení odůvodnila tím, že v areálu Skládky byl v roce 2012 zahájen provoz překládací stanice odpadů, na zbývající aktivní části Skládky se nenaplnuje předpoklad doskládkování do konce roku 2015 s tím, že vlivem značného snížení ukládání odpadů do tělesa Skládky dosud nedošlo k úplnému naplnění a tvarování tělesa Skládky podle navazujících a schválených povolení, přičemž se jedná především o zajištění stabilního tvaru s možností provedení rekultivace povrchu včetně bezpečného odvedení srážkových vod z povrchu.

90. Správní orgán I. stupně z hlediska toho, zda změnou dochází k „podstatné změně“ z hlediska ustanovení § 2 písm. i) věty za středníkem bodu 1 zákona o IPPC (tj. v případech, kdy se změnou dosáhne prahových hodnot činnosti stanovených v příloze č. 1 zákona) uvedl, že se nemění celková projektovaná kapacita Skládky, není dosahována prahová hodnota podle přílohy č. 1, bodu 5.4. zákona o IPPC. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že pod bod 1. citovaného ustanovení nespadá prodloužení postupně tlumeného provozu, prodloužením nepřibude činnost, která tu doposud nebyla, utlumující se činnost na Skládce nemůže představovat větší zátěž životního prostředí, než tomu bylo dosud, přičemž šlo o činnost povolenou. Žalovaný rovněž doplnil, že samotné prodloužení činnosti, která byla ve svém prostorovém rozsahu a co do váhové množství ukládaného odpadu již povolena, nemůže představovat zvýšení zátěže životního prostředí, není tedy namístě poukazovat na kapacitní prahové hodnoty podle přílohy č. 1 zákona o IPPC.

91. Je tedy patrné, že správní orgány považovaly z hlediska úvah o podstatnosti změny za rozhodující celkovou projektovanou kapacitu Skládky, její prostorový rozsah a vymezení prostřednictvím množství odpadu, který lze na Skládku ještě uložit, a tu skutečnost, že Skládka již byla dříve povolena. Pro správní orgán I. stupně tedy bylo rozhodující kapacitní vymezení provozu Skládky, tj. že prodloužením platnosti nebude provozem Skládky dosahováno vyššího zatížení životního prostředí než doposud; v podstatě tedy vycházely z toho, že po prodloužení platnosti integrované povolení bude „pouze“ zachován stávající stav. Správní orgány se však vůbec nezabývaly hlediskem, že rozsah provozu Skládky byl definován taktéž časově, tj. tím, že záměr byl povolen jen na určité období – v této souvislosti se nabízí zde např. ta úvaha, zda vzhledem k vlivům Skládky po uplynutí doby platnosti povolení měl být provoz ukončen i bez ohledu na naplnění kapacity Skládky. Vzhledem k tomu, že změnou zařízení, o kterou společnost FCC žádala, bylo právě časové prodloužení záměru, byla tato otázka podle názoru městského soudu nasnadě.

92. V této souvislosti je tedy podle městského soudu nutné rovněž zohlednit, jaký účel mělo plnit původní časové omezení Skládky do konce roku 2015. Bylo-li rozhodující, jak

tvrdí správní orgány, že je Skládka definována svojí kapacitou (množstvím odpadu, projektovaným tvarem skládkovaného tělesa), pak není jasné, proč byla platnost jejího provozního řádu omezena konkrétním datem a proč integrované povolení obsahovalo konkrétní datum ukončení skládkování. Pokud omezení konkrétním datem nebylo čistě pořádkovým údajem, měly se správní orgány zabývat např. i tím, zda opakované prodloužování provozu Skládky narušuje účel časového omezení povolení. Je přitom třeba podotknout, že předmětná 13. změna byla již třetím prodloužením provozu Skládky (ze str. 15 napadeného rozhodnutí vyplývá, že časový limit byl měněn již 7. a 9. změnou integrovaného povolení).

93. Zároveň platí, že sekce č. 26 Skládky, jejíž provozování bylo změnou č. 13 prodlouženo, sama o sobě přesahuje prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1, bodu 5. 4. zákona o IPPC, neboť podle údajů na str. 4 integrovaného povolení je její celková projektovaná kapacita 290 000 m³, což odpovídá při koeficientu hutnění 1,35 t.m³ přibližně 390 000 t odpadu, zatímco prahová hodnota v bodě 5.4. přílohy č. 1 zákona o IPPC činí minimálně 25 000 t odpadu

94. Městský soud má s ohledem na výše uvedené za to, že otázku, zda se při prodloužení doby integrovaného povolení jednalo o podstatnou změnu z hlediska ustanovení § 2 písm. i) věty za středníkem bodu 1 zákona o IPPC, správní orgány obou stupňů posoudily věcně nesprávně, když v rámci posouzení změny rozsahu zařízení nezohlednily také působení vlivů Skládky z hlediska běhu času.

95. Městský soud se dále zaměřil na posouzení „podstatnosti změny“ z hlediska ustanovení § 2 písm. i) první věty před středníkem zákona o IPPC (tj. z hlediska, že podstatnou změnou je změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí).

96. Správní orgán I. stupně k tomu uvedl, že prodloužení doby skládkování je sice změnou v užívání zařízení, ale nemůže mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Správní orgán I. stupně doplnil, že snížením ročního množství odpadu přijímaného na Skládku se snižuje intenzita ukládání odpadu, což vede ke snížení množství využívaného technického vybavení, čímž se snižuje negativní vliv Skládky na životní prostředí, vztažený na jednotku času. Správní orgán I. stupně rovněž konstatoval, že orgán veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství neměl k věci námitek a že vyjádření MŽP OPVIP ze dne 11. 12. 2015, č. j. 78621/ENV/15, doložené společností FCC, uvádí, že se nejedná o změnu záměru, která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví.

97. Žalovaný v napadeném rozhodnutí taktéž odkázal na vyjádření ze dne 11. 12. 2015, č. j. 78621/ENV/15 a uvedl, že z definice podstatné změny v ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC vyplývá, že zákonodárce považoval za podstatnou změnu situaci, kdy může změnou dojít k významnému nárůstu zátěže životního prostředí oproti dosavadnímu stavu. Správní orgán I. stupně podle žalovaného doložil, že utlumující se činnost na Skládce nemůže představovat větší zátěž životního prostředí, než tomu bylo dosud, přičemž šlo o činnost povolenou správními orgány. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 9) i ve vyjádření k žalobě (str. 3) setrval rovněž na tom, že *samotné prodloužení činnosti, která byla ve svém prostorovém rozsahu a co do váhové množství ukládaného odpadu již povolena, nemůže představovat zvýšení zátěže životního prostředí.*

98. Oba správní orgány tedy opřely svá rozhodnutí o provozovatelem doložené vyjádření MŽP OPVIP ze dne 11. 12. 2015, č. j. 78621/ENV/15. Uvedené vyjádření má celkem 3 strany. V prvním odstavci je uvedeno, že se společnost FCC obrátila na MŽP OPVIP se žádostí o vydání závazného stanoviska ve věci prodloužení platnosti provozního řádu Skládky podle ustanovení § 9a odst. 4 a 5 zákona o EIA a podle článku II přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb. Ve druhém odstavci je definován předmětný záměr, včetně dosavadních posouzení v rámci procesu EIA. V dalších třech odstavcích vyjádření je uvedeno, že z hlediska problematiky integrované prevence by mělo být prvním úkonem povolujícího úřadu posouzení, zda je navržená změna podstatná, přičemž od toho se odvíjí další kroky, včetně potenciální potřeby ověření souladu se stanoviskem EIA, a je nastíněn další procesní postup pro oba případy, tj. půjde-li o podstatnou či nepodstatnou změnu. Na str. 3 vyjádření, v jeho posledním odstavci, je pak konstatováno, že: *„MŽP, OPVIP se podrobně zabývalo všemi předloženými podklady a vzhledem k tomu, že dojde pouze k prodloužení doby ukládání odpadů na skládku o 2 roky, dospělo MŽP, OPVIP k závěru, že se nejedná o změnu záměru, která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví.“* - tento závěr odcitoval žalovaný v napadeném rozhodnutí. Z předmětného vyjádření podle názoru městského soudu není vůbec patrné, jaké podklady k záměru MŽP, OPVIP posuzovalo, a na základě jakých konkrétních skutečností dospělo k tomu, že prodloužení doby ukládání odpadů na Skládku o 2 roky nemůže mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví, jinými slovy uvedené vyjádření neuvádí pro učiněný závěr žádné argumenty či podklady. Toto stanovisko podle názoru městského soudu není přesvědčivým podkladem pro závěr o absenci významných negativních vlivů na životní prostředí a lidské zdraví a nemůže tedy suplovat ani doplnit úvahy správních orgánů. Městský soud tak v tomto závěru žalovaného celkově postrádá jakoukoliv srozumitelnou úvahu - žalovaný zde nijak nevysvětluje, proč dle jeho názoru prodloužení provozování Skládky nemůže představovat zvýšení zátěže životního prostředí.

99. Správní orgán I. stupně na str. 4 prvostupňového rozhodnutí argumentoval také tím, že snížení množství odpadu přijímaného na Skládku vede ke snížení intenzity provozu Skládky, čímž se snižuje negativní vliv Skládky na životní prostředí. V případě předmětné 13. změny však alternativou k jejímu nepovolení nebylo pokračování v provozu Skládky ve stávajícím rozsahu, ale ukončení provozu Skládky, neboť v případě nepovolení 13. změny by Skládku již neměla platný provozní řád, a nebylo by jí tedy možno provozovat vůbec. Vliv prodloužení provozu skládky na životní prostředí tak spočíval v jakémkoli intenzivním provozu Skládky oproti stavu, kdy původní povolení již s provozem nepočítalo vůbec. I zde se tedy nabízí úvaha, zda působení určitého vlivu na životní prostředí či lidské zdraví po delší dobu např. může mít jiné následky (např. i závažnější), než působení totožného vlivu po dobu kratší. Těmito úvahami se však ani správní orgán I. stupně ani žalovaný v obou rozhodnutích nezabývali.

100. Městský soud má s ohledem na výše uvedené za to, že i otázku, zda se při prodloužení doby integrovaného povolení jednalo o podstatnou změnu z hledisek podle ustanovení § 2 písm. i) věty za středníkem bodu 1 zákona o IPPC, správní orgány obou stupňů posoudily věcně nesprávně, když v rámci posouzení změny rozsahu zařízení nezohlednily také prodloužené působení vlivů Skládky na životní prostředí a lidské zdraví.

101. Zodpovězení otázky, zda prodloužení platnosti integrovaného povolení Skládky bylo podstatnou změnou, je přitom stěžejním východiskem pro posouzení otázky

účastenství dle § 19a odst. 1 ve spojení § 7 odst. 1 a 2 zákona IPPC. Vzhledem k tomu, že podstatností změny rozsahu zařízení z hlediska prodloužení doby integrovaného povolení se správní orgány zabývaly nedostatečně, zásadní otázku projednávané věci, tj. z jakého důvodu případně svědčilo žalobcům účastenství v řízení o integrovaném povolení, jež závisí právě na tom, jaký typ správního řízení měl být v projednávané věci veden, tak městský soud v napadeném rozhodnutí nemohl přezkoumat. Již jen pro tyto vady městskému soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

102. Městský soud považuje za nutné zdůraznit, že nejde jen o lpění na formální správnosti povolení změny. Městský soud nijak nezpochybňuje, že v zájmu ochrany životního prostředí jako celku může být přijatelnějším řešením důsledné využití kapacity Skládky, oproti otevření nové skládky v dosud neporušené krajině. Na druhou stranu informace o období, na které je určitý záměr povolen, může být významná např. pro územní plánování, územní řízení či prosté rozhodování osob žijících v okolí záměru, zda zde setrvat, zda vyčkat s prodejem či nákupem nemovitosti v okolí apod. Postupným prodloužováním provozu záměru se dotčené osoby dostávají do - podle názoru městského soudu nepřijatelného - stavu nejistoty.

Třetí žalobní bod

103. V rámci třetího žalobního bodu žalobci tvrdí, že řízení o 13. změně integrovaného povolení Skládky mělo být vedeno v režimu navazujícího řízení ve smyslu ustanovení § 9b zákona o EIA a že správní orgány měly dodržet z toho vyplývající povinnosti (informovat veřejnost, umožnit její účast atd.).

104. Správní orgán I. stupně na str. 3 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že společnost FCC předložila se žádostí o změnu integrovaného povolení vyjádření odboru legislativního žalovaného ze dne 10. 9. 2015, č. j. 57546/ENV/15, 1151/410/15 ohledně změny integrovaného povolení spojené s prodloužením doby platnosti provozního řádu. V tomto vyjádření odbor legislativní žalovaného uzavřel, že podle metodického pokynu žalovaného řízení o změně integrovaného povolení z důvodu jiné než podstatné změny zařízení není navazujícím řízením a že závazné stanovisko EIA je podkladem pouze pro řízení o vydání integrovaného povolení a to v řízení o podstatné změně zařízení.

105. Žalovaný na str. 3-6 napadeného rozhodnutí uvedl, že se nejedná o navazující řízení ve smyslu zákona o EIA, protože prvostupňové rozhodnutí neumísťuje ani nepovoluje záměr, jen prodlužuje platnost stávajícího povolení. Žalovaný poukázal na to, že podle metodického dokumentu žalovaného není navazujícími řízeními řízení o změně integrovaného povolení z důvodu jiné než podstatné změny zařízení. Žalovaný poukázal na to, že se k věci vyjádřil i odbor legislativy žalovaného, podle kterého je stanovisko EIA podkladem pouze pro řízení o vydání integrovaného povolení a řízení o podstatné změně integrovaného povolení, a i MŽP OPVIP, podle kterého se přímo v případě Skládky nejedná o změnu, která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví, neboť dojde pouze k prodloužení doby ukládání odpadu na Skládku o 2 roky (vyjádření ze dne 11. 12. 2015, č. j. 78621/ENV/15).

106. Městský soud předeseílá, že žalovaný napadené rozhodnutí vydal dne 21. 4. 2016. S účinností zákona č. 326/2017 Sb. od 1. 11. 2017 je řízení o vydání integrovaného povolení výslovně uvedeno jako navazující řízení /srov. § 3 písm. g) bod 10 zákona o EIA ve znění účinném od 1. 11. 2017/.

107. Podle ustanovení § 3 písm. g) zákona o EIA v rozhodném znění platilo, že: „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí navazujícím řízením takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona.“

108. O tom, že záměr Skládky podléhal posouzení dle zákona o EIA, není sporu. Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o EIA a přílohy 1 Kategorie I bodů 10. 1 a 10. 2 totiž platilo, že posuzování obligatorně podléhají „zařízení k odstraňování nebo využívání nebezpečných odpadů spalováním, fyzikálně-chemickou úpravou nebo skládkováním.“ příp. „zařízení k odstraňování nebo využívání ostatních odpadů spalováním nebo fyzikálně-chemickou úpravou s kapacitou nad 100 tun/den.“

109. Jak již bylo výše uvedeno, zákon o IPPC provozování zařízení Skládky obligatorně podmiňuje integrovaným povolením (srov. § 1 a přílohu 1 bod 5.4 zákona o IPPC). Podle ustanovení § 2 písm. g) zákona o IPPC je integrovaným povolením „rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují.“

110. Podle § 45 odst. 1 a 3 zákona o IPPC poté platí, že provozovat záměr nebo jeho změnu, které vyžaduje stavební povolení, lze pouze ode dne právní moci integrovaného povolení. Z toho vyplývá, že k provozování takového záměru je nezbytné jak stavební povolení, které povoluje stavbu Skládky, tak integrované povolení, které stanovuje podmínky jeho provozu. Samotné integrované povolení tedy neumísťuje skládku ve smyslu stavebního zákona, ale toliko stanovuje podmínky, za kterých skládka bude provozována. Podle ustanovení § 3 písm. g) zákona o EIA je tedy řízení o vydání integrovaného povolení tím typem řízení, kterým se povoluje provedení záměru a mělo být vedeno jako navazující řízení dle zákona o EIA. Úřad vedoucí řízení o integrovaném povolení, v němž je tento posudek podle zákona o EIA podkladem, je tedy toto řízení povinen vést jako navazující řízení se všemi procesními náležitostmi takového řízení včetně účasti veřejnosti. Jelikož záměr Skládky nepochybně podléhá posuzování podle zákona o EIA, výsledné stanovisko příslušného úřadu podle § 9a odst. 1 a 3 zákona o EIA je podkladem pro integrované povolení.

111. Jak již bylo výše uvedeno, „kompletní“ řízení o 13. změně integrovaném povolení podle ustanovení § 3 – 15 zákona o IPPC (a tedy jako řízení navazující ve smyslu zákona o EIA) bylo nezbytné provést jen tehdy, pokud by se jednalo o podstatnou změnu Skládky.

112. Správní orgány založily závěr, že řízení o 13. změně integrovaného povolení pro Skládku nebylo navazujícím řízením ve smyslu zákona o EIA, pouze na tom názoru, že se v případě 13. změny integrovaného povolení nejednalo o podstatnou změnu ve smyslu zákona o IPPC. Závěr žalovaného by tedy byl správný potud, pokud by byl správný názor, že změna zařízení Skládky nebyla podstatná. Tato otázka však doposud přezkoumatelným způsobem zodpovězena nebyla (viz žalobní bod 2). Na úrovni správního řízení tedy nebylo přezkoumatelně stanoveno, zda se žalobce 1) a žalobce 2) mohli účastnit řízení o integrovaném povolení podle § 7 odst. 1 písm. c) a e) zákona o IPPC a zda žalobci 2) z toho plynula oprávnění dotčené veřejnosti podle §9c a 9d zákona o EIA /pokud by nebyly konzumovány právy účastníka správního řízení podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o IPPC/.

113. Pro zodpovězení otázky, zda řízení o 13. změně integrovaného povolení Skládky mělo být vedeno jako navazující řízení dle zákona o EIA, městský soud v napadeném rozhodnutí i ve správním spisu postrádá podstatné rozhodovací důvody, neboť tato otázka se odvíjí od toho, zda 13. změna integrovaného povolení byla podstatná ve smyslu parametrů podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. i) zákona o IPPC. V této části městskému soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Čtvrtý žalobní bod

114. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce 2) pro případ, že by se v případě 13. změny integrovaného povolení nejednalo o podstatnou změnu, namítl nesprávnost závěru správních orgánů, že ZOPK nemůže být složkovým předpisem, ze kterého by na základě ustanovení § 19a odst. 4 ve spojení s ustanovením § 7 odst. 2 zákona o IPPC vyplývalo účastenství žalobce 2).

115. Podle § 19a odst. 4 zákona o IPPC věty první platí, že *„nejedná-li se podle závěru úřadu o podstatnou změnu zařízení, jsou účastníky řízení o změně integrovaného povolení zahájeného podle odstavce 2 nebo 3 subjekty uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a b) a v § 7 odst. 2.“*

116. Ustanovení § 19a odst. 4 zákona o IPPC bylo do tohoto zákona doplněno novelou provedenou zákonem č. 69/2013 Sb. Ze zvláštní části důvodové zprávy k novelizaci ustanovení § 19a zákona o IPPC vyplývá, že: *„[c]o se týče nově vymezeného okruhu účastníků změnového řízení o jiné než podstatné změně podle § 19a odst. 4, cílem je, aby s ohledem na povahu řízení nebyl zbytečně široký a aby současně nebyl užší, než kdyby stejná věc byla projednávána ve složkovém režimu. Proto se navrhuje, aby účastníky řízení byly subjekty uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a b), tj. provozovatel zařízení a vlastník zařízení, není-li provozovatelem zařízení. Postavení účastníků řízení bude náležet též subjektům uvedeným v § 7 odst. 2, tj. subjektům, které by jinak byly účastníky řízení o vydání rozhodnutí podle složkových předpisů, které se nahrazuje integrovaným povolením.“* (podtržení doplněno městským soudem).

117. Z důvodové zprávy vyplývá, že účelem ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC je zajistit účastenství subjektům, které by byly účastníky v samostatném řízení o vydání správního aktu podle zvláštního právního předpisu, který je v konkrétním případě nahrazován integrovaným povolením. Takovým zvláštním právním předpisem tedy může být jen takový předpis, který obsahuje zvláštní úpravu účastenství právě pro ten typ řízení, ve kterém by byl vydán správní akt, který je však nahrazen integrovaným povolením.

118. Žalobce 2) je spolkem, jemuž ustanovení § 70 ZOPK přiznává následující oprávnění:

„(1) Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.

(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“) je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s

výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

119. Z ustanovení § 70 ZOPK tedy obecně vyplývá oprávnění k účasti veřejnosti při rozhodování v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

120. Totožný účel, tj. zajištění účasti veřejnosti, plní v rámci zákona o IPPC již ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o IPPC, jehož použití je však pro řízení o nepodstatné změně vyloučeno, a to ustanovením § 19a odst. 4 zákona o IPPC. Městský soud tedy považuje za zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo nepřipustit účast veřejnosti v řízení o nepodstatné změně integrovaného povolení.

121. Připuštění účasti spolku v řízení o nepodstatné změně na základě ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC by tak bylo v rozporu se zřejmým úmyslem zákonodárce nepřipustit do řízení o nepodstatné změně subjekty vymezené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o IPPC, jak vyplývá z ustanovení § 19a odst. 4 zákona o IPPC *a contrario*, a vedlo by tak k obcházení posledně uvedeného ustanovení.

122. Výše uvedené závěry však podle městského soudu nevylučují, aby zvláštním právním předpisem ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC byl i ZOPK - ostatně vymezení pojmu složkové předpisy je čistě doktrinální, závazná definice, které předpisy jsou složkové, neexistuje a poznámky pod čarou, o něž se ve své argumentaci opírá žalobce 2) i žalovaný v napadeném rozhodnutí, nejsou závazné - k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98/. To by platilo v konkrétním případě pouze za toho předpokladu, že v konkrétním řízení o nepodstatné změně by byl nahrazován správní akt jinak vydávaný v řízení podle ZOPK - z napadeného ani z prvostupňového rozhodnutí však nevyplývá, jaký správní akt z režimu ZOPK by měl být v řízení o nepodstatné změně integrovaného povolení nahrazován a městský soud tuto skutečnost nezjistil ani *ex officio*. Ani žalobci však nepoukazují na to, že (a jaký) správní akt podle ZOPK by měl být nahrazován v řízení o nepodstatné změně integrovaného povolení. V takové procesní situaci je městský soud proto toho názoru, že žalobci 2) pro případ, že by mělo být vedeno řízení o nepodstatné změně integrovaného povolení, účastenství podle § 7 odst. 2 zákona o IPPC nepřislouží.

123. Uvedený závěr podle názoru městského soudu koresponduje i s vymezením pojmu podstatné změny v ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC; pokud se totiž v řízení o změně jedná o takovou změnu, která nemůže mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí, sama o sobě nedosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu o IPPC a nesplňuje ani body 2. a 3. definice podstatné změny, není nutné trvat na zajištění účasti veřejnosti. O to více je však třeba dbát na řádné posouzení toho, zda se v konkrétním případě jedná o podstatnou změnu.

124. Na uvedených závěrech nic nemění ani čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuské úmluvy), podle kterého platí, že: „[n]avíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“ Z citovaného ustanovení vyplývá, že přístup ke správním nebo soudním řízením osob z řad veřejnosti je podmíněn splněním kritérií vnitrostátního práva. Tato kritéria v předestřené otázce možného účastenství žalobce 2) v řízení o nepodstatné změně vyplývají z ustanovení § 19a odst. 4 ve spojení s ustanovením § 7 odst. 2 zákona o IPPC, přičemž žalobce 2) tato kritéria nesplňuje, což městský soud vysvětlil výše.

125. Z výše vyložených důvodů se městský soud s tímto žalobním bodem neztotožnil.

Pátý žalobní bod

126. V pátém žalobním bodu žalobci namítli vadu výroku napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný ve výroku neuvedl, že se prvostupňové rozhodnutí potvrzuje.

127. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný zamítl odvolání žalobců jako nepřipustné podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu. Podle jeho věty první uvedeného ustanovení platí, že: „[o]požděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.“

128. Z rozsudku NSS ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 – 32 vyplývá, že: „rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno (contr. § 90 odst. 5 správního řádu).“ Žalovaný tedy podle městského soudu nepochybil, když zároveň se zamítnutím odvolání žalobců pro nepřipustnost nekonstatoval potvrzení prvostupňového rozhodnutí, neboť tento procesní postup ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu neumožňuje. Pátý žalobní bod není důvodný.

Šestý žalobní bod

129. V šestém žalobním bodu žalobci namítli, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci pro ochranu veřejného zájmu (zájem na ochraně životního prostředí a zdraví občanů), a to v rozporu s ustanovením § 50 odst. 3 správního řádu.

130. Ze žaloby nelze zjistit, v čem konkrétně žalobci shledali nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, tj. jaké konkrétní skutečnosti správní orgány podle žalobců opomněly či v jakém směru měly podle žalobců podrobněji zjistit skutkový stav věci.

131. Městský soud předesílá, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 konstatoval, že „míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ Městský soud proto k přezkumu takto uplatněného

žalobních bodů přistoupil toliko v tom rozsahu, v jakém je povinen se zabývat vadami napadeného rozhodnutí *ex officio* /srov. § 76 odst. 1 písm. a) – c) s. ř. s./.

132. Správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí shrnul, že vycházel z následujících podkladů:

- žádost ze dne 5. 10. 2015 a vyjádření ministerstva životního prostředí ze dne 10. 9. 2015, č. j. 57546/ENV/15, 1151/410/15 (o tom, že toto řízení není navazujícím řízením),
- textový a grafický přehled čísel sekcí a ploch skládky 1-21, které jsou již rekultivovány a nebude zde již ukládán odpad,
- textový a grafický přehled dosud nezrekultivované plochy skládky (plochy 22-26 pro ukládání odpadu),
- podklady ke stanovení zbývajících kapacity skládky ke dni podání žádosti – 21. Geodetické zaměření ze dne 16. 6. 2015, společnosti Pyöry Enviroment, a.s.; vypovídá o zaměření současného stavu skládky, vytvoření digitální modelu skládky, výpočet zbývajících objemu od posledního měření včetně zohlednění výškově převyšené kopule, výpočet přírůstku objemu zaplnění skládky od posledního měření,
- dodatek č. 2 z listopadu 2015 k provoznímu řádu A1 „Skládky odpadů S-003 se sektorem S-001 Ďáblice“ se změnou bodů 1.1.11 (Údaj o časovém omezení platnosti provozního řádu), 2.2.1.(výstavba skládky), 2.3.2 (vymezení odpadů, používaných jako technologický materiál na zajištění skládky) a přílohami č. 15 a, b, c – schéma tvoření hrázek.

133. Uvedené podklady vypovídají o stavu Skládky, o její kapacitě i o jejím profilu. Ze shromážděných podkladů tak podle názoru městského soudu vyplývá dostatečné spektrum skutečností vypovídajících o parametrech Skládky. I pokud v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí absentují úvahy správních orgánů o tom, zda 13. změna integrovaného povolení z časového hlediska představuje podstatnou změnu rozsahu zařízení, na základě těchto podkladů by oba správní orgány měly být schopny dostatečně posoudit jako předběžnou otázku v souladu s ustanovením § 19a odst. 1 a 2 zákona o IPPC, zda prodloužení platnosti integrovaného povolení Skládky s takovými parametry o další dva roky oproti předchozímu povolení, je podstatnou změnou rozsahu zařízení.

134. V tomto smyslu byl tedy skutkový stav podle názoru městského soudu zjištěn dostatečně. Městský soud se s touto žalobní námitkou neztotožnil.

Sedmý žalobní bod

135. V sedmém žalobním bodu žalobci namítli, že jim správní orgán I. stupně v rozporu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu nedal možnost k vyjádření před vydáním prvostupňového rozhodnutí.

136. Podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu platí, že: „[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“

137. Z citovaného ustanovení vyplývá, že možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí musí být dána pouze účastníkům správního řízení. V projednávané věci však oba žalobci

dle právního názoru správního orgánu I. stupně být účastníky řízení neměli. Pokud by byl správný tento právní názor správního orgánu I. stupně, jeho procesní postup – neumožnění oběma žalobcům seznámení se s podklady - by byl nepochybně správný.

138. Jak však vyplývá z vypořádání předcházejících žalobních bodů (zejm. druhého a třetího), nelze dosud s jistotou určit, zda mělo být se žalobci jednáno jako s účastníky řízení o 13. změně integrovaného povolení Skládky, napadené rozhodnutí bylo v závěrech relevantních pro rozhodnutí účastenství žalobců nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Posouzení důvodnosti sedmého žalobního bodu by tak bylo předčasné, a proto se jím městský soud nemohl zabývat.

VIII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

139. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud shledal žalobu důvodnou, a proto zrušil napadené rozhodnutí pro vady podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Věc proto podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

140. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení se žalovaný bude zabývat jako předběžnou otázkou tím, zda prodloužení provozu Skládky o 2 roky je podstatnou změnou rozsahu zařízení Skládky ve smyslu ustanovení § 2 písm. i) zákona o IPPC. Posoudí zejména, že 13. změnou integrovaného povolení měla být prodloužena doba provozování Skládky o další časové období 2 let a zda takové prodloužení doby platnosti povolení Skládky bude mít vliv na životní prostředí, lidské zdraví a dosažení či překročení prahových hodnot pro zařízení. Na základě posouzení charakteru změny poté žalovaný stanoví, zda žalobcům svědčí postavení účastníků řízení o 13. změně integrovaného povolení pro Skládku podle § 7 odst. 1 písm. c) a e) zákona o IPPC; podle rozsahu jejich účastenství provedou správní orgány tomu odpovídající správní řízení.

141. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci měli ve věci plný úspěch, mají tedy právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložili, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

142. Náhradu nákladů řízení představují pro žalobce soudní poplatky ve výši 3.000 Kč za žalobu (tj. **6.000 Kč** celkem). Dále žalobcům náleží náhrada za odměnu zástupce za právní služby a jeho hotové výdaje. Městský soud přiznal žalobcům náhradu za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby ve věci samé) - po 3.100 Kč za žalobce vše podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Vzhledem k tomu, že advokát zastupoval v jednom řízení oba žalobce, podle ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu náleží advokátovi mimosmluvní odměna snížená o 20 %, tedy 2.480 Kč za úkon právní služby pro jednoho žalobce. Mimosmluvní odměna tak celkově činí **9.920 Kč** (2 x 2480 Kč x 2). Dále každému ze žalobců přísluší náhrada hotových výdajů jejich právního zástupce ve výši 600 Kč za 2 úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu – **1.200 Kč**. Protože právní zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (ustanovení § 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši

21 % - **2.333 Kč**. Celková výše nákladů řízení žalobců tak činí **19.453 Kč**. K výplatě nákladů k rukám zástupce žalobců stanovil poté městský soud přiměřenou lhůtu.

143. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení rozhodl městský soud podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může soud osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení však městský soud plnění žádné povinnosti neuložil a ani ze soudního spisu městskému soudu nevyplynulo, že by této osobě vznikly nějaké náklady. Právo na náhradu nákladů řízení proto osoba zúčastněná na řízení nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

V Praze 8. dubna 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu