



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, IČ 49356089, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupen JUDr. Ing. Janem Vychem, advokátem se sídlem Lazarská 11/6, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2011, č. j. 823/550/11-Hd, 61632/ENV/11,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 9. 2011, č. j. 823/550/11-Hd, 61632/ENV/11, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný j e p o v i n e n zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8808,- Kč , a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Jana Vycha, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 9. 2011, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti usnesení Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 7. 2011, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce ve věci vydání integrovaného povolení pro zařízení „Spalovna nebezpečných a ostatních odpadů, provozovna Pardubice“. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že krajskému úřadu byl znám územní plán obce

Rybitví, který existenci zamýšlené spalovny nepřipouští. Právě z důvodu zjevného rozporu mezi záměrem žalobce a územním plánem obce požadoval krajský úřad územní rozhodnutí na zamýšlenou rekonstrukci. Platné právní předpisy přitom umožňují orgánu integrované prevence vyžádat si veškeré podklady, které považuje za nutné k vydání integrovaného povolení. Zamýšlená stavba spalovny není stavbou původní spalovny, některá forma územního rozhodnutí tedy bude pro tento záměr nezbytná; důvodem pro vyžadování územního rozhodnutí však je rozpor záměru s územním plánem. Ačkoliv žádost byla podána v době účinnosti původního znění vyhlášky č. 554/2002 Sb., výzva k doplnění žádosti o integrované povolení byla krajským úřadem vydána za platnosti vyhlášky č. 363/2010 Sb. Územní rozhodnutí není nahrazováno integrovaným povolením, což však krajský úřad ani netvrdil. Bylo-li krajskému úřadu známo, že záměr rekonstrukce a provozu spalovny je v rozporu s územním plánem, pak důvodně vyžadoval předložení územního rozhodnutí a jeho postup je v souladu se zásadou hospodárnosti správního řízení. V tomto specifickém případě tedy územní povolení bylo potřebným podkladem pro integrované povolení. Krajský úřad přitom svůj postup dostatečně odůvodnil a vyložil, proč územní rozhodnutí vyžadoval. Odvolací orgán nemohl vyhovět návrhu odvolatele na to, aby integrované povolení vydal, neboť to lze jen po provedeném řízení, přičemž předmětem napadeného usnesení nebylo vyhovění žádosti, ale zastavení řízení.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobce uvedl, že dne 15.12.2010 podal žádost o vydání integrovaného povolení pro zařízení "Spalovna nebezpečných a ostatních odpadů, provozovna Pardubice", přičemž věcně se jednalo o integrované povolení pro provozování existující spalovny nebezpečných odpadů, která je v současné době odstavená a jejíž provoz po její rekonstrukci a modernizaci žalobce plánuje obnovit. Krajský úřad jej vyzval k doplnění mj. územního rozhodnutí povolujícího takovou rekonstrukci a modernizaci, i když územní rozhodnutí pro stávající budovu spalovny bylo společně se stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím k žádosti přiloženo. Žalobce nové územní rozhodnutí nepředložil, načež krajský úřad prvostupňovým rozhodnutím zastavil řízení o žádosti žalobce. Žalovaný svým napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí potvrdil, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti žalobce dle § 3 odst. 6 zákona o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), neboť žalobce předložil krajskému úřadu veškeré dokumenty požadované zákonem, a měl tedy právo na meritorní projednání žádosti. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil právní názor, že nepředložení nového územního rozhodnutí, umožňujícího rekonstrukci a modernizaci spalovny odpadů v rozsahu předvídaném žádostí o integrované povolení je důvodem pro zastavení řízení. Správní orgány opírají své tvrzení o možnosti krajského úřadu požadovat i dokumenty výslovně neuvedené v zákoně o integrované prevenci a v prováděcí vyhlášce č. 554/2002 Sb. o novelu vyhlášky, která s účinností od 1. 1. 2011 umožnila správnímu úřadu požadovat i „další doplňující podklady, které úřad považuje nutné k rozhodnutí o vydání integrovaného povolení". Vyhláška ve znění ke dni podání žádosti žalobce (15.12.2010) však tuto možnost neobsahovala a předepisovala předložit pouze taxativně vymezené podklady s tím, že územní rozhodnutí pro daný záměr bylo nutno se žádostí předložit, pouze pokud bylo v době podání žádosti k dispozici (viz. bod 14 části B přílohy č. 1 Vyhlášky ve znění do 31.12.2010). Tedy naopak, pokud v době podání žádosti není územní rozhodnutí k dispozici, nebylo možno přiložení takového územního rozhodnutí k žádosti o vydání integrovaného povolení požadovat. Jelikož

k datu dni podání žádosti žalobce nebylo územní rozhodnutí k dispozici, žalobce jej v rámci doplnění své žádosti ze dne 28.6.2011 nepředložil. Žalobce má za to, že žalovaný svým výkladem vyhlášky č. 363/2010 Sb. implikuje retroaktivitu tohoto právního předpisu, která je však v českém právním řádu nepřípustná. Vyhláška č. 363/2010 Sb. sice neobsahuje přechodná ustanovení upravující její aplikaci na již probíhající řízení, nicméně jednoznačně judikatorně definovaný zákaz pravé retroaktivity (např. rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 38/06) znemožňuje zpětnou aplikaci právního předpisu na již probíhající řízení, neboť by tím došlo k zásahu do právní jistoty žadatelů o integrované povolení. Pokud by totiž veškeré žádosti podané před nabytím účinnosti novely č. 363/2010 Sb. měly být shledány nekompletními z důvodu přesvědčení správního orgánu o potřebnosti doplňujících podkladů, přestože ještě ke dni 31. 12. 2010 kompletní byly, došlo by tím k porušení již nabytých práv žadatelů a tím i k zásahu do jejich právní jistoty. Nadto není patrné, jak by takový výklad ovlivnil aplikaci 20 denní lhůty dle § 3 odst. 4 zákona o integrované prevenci: mohly by správní úřady s odkazem na změnu právních předpisů uplatnit novou lhůtu pro posouzení úplnosti žádost nebo by se změna vztahovala již na zahájená řízení, u nichž tato lhůta pro posouzení úplnosti žádosti dosud neuplynula? Z povahy změny provedené vyhláškou č. 363/2010 Sb. je tak zřejmé, že tato změna musí být aplikována až pro žádosti podané po nabytí její účinnosti. Žalobce má dále za to, že argumentace žalovaného postupem v souladu se zněním vyhlášky účinným od 1. 1. 2011 je zcela účelová, neboť již z výzvy krajského úřadu k dohodě o lhůtě pro předložení doplňujících podkladů ze dne 28.12.2010 se podává, že krajský úřad shledal žádost žalobce neúplnou mj. z důvodu nepředložení nového územního rozhodnutí, a to ještě v době, kdy mu právní předpisy neumožňovaly vyžádat si jiné než ve vyhlášce taxativně uvedené podklady. Krajský úřad měl tedy již k 28.12.2010 záměr řízení o žádosti žalobce zastavit z důvodu nepředložení nového územního rozhodnutí, a to přesto, že nové územní rozhodnutí nebylo v souladu s platnými právními předpisy povinnou náležitostí žádosti o integrované povolení. Následná změna vyhlášky pak krajskému úřadu posloužila jako možnost odůvodnit svůj diskriminační a nepřiměřený postup po jeho zpochybnění žalobcem v rámci doplnění žádosti o integrované povolení, což žalobce považuje za vybočení ze zákonných mantinelů postupu správního orgánu. I bez ohledu na výše uvedené má žalobce za to, že krajský úřad nemohl požadovat předložení nového územního rozhodnutí jako jeden z podkladů dle bodu 14 části B vyhlášky. Citované ustanovení vyhlášky totiž umožňuje správnímu úřadu požadovat pouze podklady „*nutné k rozhodnutí o vydání integrovaného povolení*“, nikoli jakékoli podklady. Jaké podklady jsou těmi nutnými, je nutno odvodit ze smyslu a účelu zákonné úpravy postupu vydání integrovaného povolení. Ve smyslu účelu tohoto zákona správní orgán rozhodující podle zákona o integrované prevenci posuzuje výlučně a jedině to, zda záměr, pro nějž je požadováno integrované povolení, je v souladu se stanovenými standardy ochrany životního prostředí. To je smyslem činnosti správních orgánů a předmětem jejich posuzování. Veškeré povolovací procesy jsou zaměřeny na ochranu složek životního prostředí před důsledky potenciálně rizikových činností, nikoliv však na otázku územního plánování. Krajský úřad tedy mohl podle ust. § 2 odst. 2 správního řádu vyžadovat pouze doplňující podklady potřebné pro posouzení aspektů spadajících do jeho věcné působnosti, nikoliv podklady, které nemají vztah k problematice ochrany životního prostředí. Krajský úřad tuto zásadu porušil, neboť posuzoval soulad záměru žalobce s územním plánem obce Rybitví, přestože mu zákon takovou povinnost neukládá a takový přezkum neumožňuje. Tím překročil meze své zákonem stanovené působnosti, což činí jeho rozhodnutí, jakož i rozhodnutí žalovaného nezákonným. Krajský úřad totiž mimo rámec své věcné působnosti

posuzoval soulad záměru žalobce s územně plánovací dokumentací, což je úkol stavebního úřadu v řízení dle zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, a nikoli krajského úřadu v řízení dle zákona o integrované prevenci. Na základě tohoto vyhodnocení dospěl krajský úřad k nesprávnému závěru, že nové územní rozhodnutí je potřebným podkladem pro vydání integrovaného povolení. Tento závěr je však zcela nesprávný, neboť tím krajský úřad překročil svou zákonem stanovenou věcnou působnost a pokusil se nahradit činnost stavebního úřadu v řízení o vydání územního rozhodnutí. Neobstojí pak ani argumentace žalovaného o tom, že by bylo nesystémové vydat integrované povolení před získáním územního rozhodnutí pro předmětný záměr. Není úkolem žalovaného ani krajského úřadu posuzovat systémovost či hospodárnost postupu stanoveného právními předpisy, žalovaný i krajský úřad jsou oprávněni konat jen to, co jim zákon ukládá. Pokud zákon umožňuje podání žádosti o vydání integrovaného povolení před vydáním územního rozhodnutí – což připouští i žalovaný — nemůže jakýkoli správní orgán svým výkladem zásad správního řízení takový postup žalobce znemožňovat. Kdyby zákonodárce zamýšlel „zefektivnit“ povolovací procesy v souvislosti s realizací záměrů uvedených v přílohách zákona o integrované prevenci tak, jak proklamuje žalovaný, učinil by předložení územního rozhodnutí pro takový záměr výslovně povinnou náležitostí žádosti o integrované povolení. Vzhledem k tomu, že tak zákonodárce neučinil, je zjevné, že žalovaným tvrzený zájem na hospodárnosti postupu správních orgánů nemůže být důvodem pro vybočení mimo meze zákonem stanovené působnosti krajského úřadu a žalovaného. Naprosto nepodloženou je pak argumentace eliminovat zbytečné náklady na straně správního orgánu a účastníků řízení tím, že již při vydání integrovaného povolení bude posouzeno, zda záměr může vůbec být v územním řízení povolen. Náklady správního řízení jsou kryty zaplacením správního poplatku, nadto náklady na straně účastníka řízení, nemohou mít vliv na rozhodovací činnost správních orgánů a rozhodně nemohou být důvodem pro to, aby správní orgán překračoval v řízení svou zákonnou působnost. Žalobce též poukázal na zcela selektivní argumentaci žalovaného co do nutnosti předložení nového územního rozhodnutí. Žalovaný na jedné straně potvrzuje závěr žalobce, že vydání nového územního rozhodnutí není podmínkou pro vydání integrovaného povolení (str. 2 napadeného rozhodnutí), na druhé straně ale zcela selektivně pro situaci žalobce argumentuje, že v případě územního plánu bránícího záměru žalobce je v zájmu hospodárnosti a systémovosti nutné nové územní rozhodnutí předložit. Tato argumentace je zcela nekonceptní, není patrné, proč právě územní plán by měl být důvodem pro jiný než standardní postup. Nepodložená je i argumentace žalovaného co do možnosti změnit na základě odvolání žalobce prvostupňové rozhodnutí. Dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu může odvolací orgán odvoláním napadené rozhodnutí změnit, změnu nelze provést jen v případě, pokud by tím některému z účastníků řízení, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Vzhledem k tomu, že účastníky řízení o vyndání integrovaného povolení jsou vedle žalobce pouze obec, kraj a kvalifikovaní zástupci veřejnosti, z nichž nikomu nemůže být integrovaným povolením uložena jakákoliv povinnost, má žalobce za to, že žalovaný byl oprávněn prvostupňové rozhodnutí změnit a žádosti žadatele vyhovět. Z uvedených důvodů proto žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě především odmítl tvrzení žalobce, že by se jednalo o integrované povolení pro provozování existující spalovny nebezpečných odpadů, která je v současné době odstavená a jejíž provoz po její rekonstrukci žalobce plánuje obnovit.

V dané lokalitě je umístěna stávající spalovna, která se však od plánované spalovny výrazně liší, když rekonstrukce spalovny představuje výstavbu nových objektů a zásadní přestavbu objektů stávajících a dále rozsáhlé změny technologií, jak je podrobně popsáno ve výkresové a technické dokumentaci přiložené k žádosti. Toto nesporně představuje důvod nového posouzení vhodnosti umístění takové stavby. Územní rozhodnutí přiložené k žádosti bylo pro stávající spalovnu, tedy pro zařízení výrazně odlišné od popsaného záměru, proto je požadavek na nové územní rozhodnutí naprosto legitimní. Vyhláška č. 363/2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění, změnila od 1. 1. 2011 mj. i znění ustanovení bodu 14 části B tak, že je nově v tomto bodu uvedeno: *"Provozovatel zařízení předloží další doplňující podklady, které úřad považuje za nutné k rozhodnutí o vydání integrovaného povolení."* Naprosto shodnou povinnost obsahovalo však i znění vyhlášky č. 554/2002 Sb., platné v době podání žádosti, když v poslední větě bodu 15 části B vyhlášky se uvádí: *"Provozovatel zařízení předloží další doplňující podklady, které úřad považuje za nutné k rozhodnutí o vydání Integrovaného povolení."* Věcně je tedy nepodstatné, zda si úřad vyžádal doplnění žádosti podle původního znění vyhlášky či s odkazem na znění novelizované. Žadateli tedy nebyla stanovena žádná povinnost nad rámec vyhlášky č. 554/2002 Sb., ve znění platném v době podání žádosti. Zásadním principem zákona o integrované prevenci je umožnit orgánům integrované prevence široký pohled na důsledky provozu daného zařízení, a to nikoli odděleně pro každou složku životního prostředí zvlášť, ale souhrnně; posuzovány jsou veškeré druhy znečišťování globálně. Pro nalezení optima pro konkrétní území je pak třeba vycházet z maximální znalosti území a tyto podklady mohou být i natolik specifické, že zákonodárce umožnil orgánům integrované prevence vyžádat si jakýkoli další podklad, který považují za nutný pro rozhodnutí. Krajský úřad Pardubického kraje nijak nepřekročil své pravomoci, když vyžadoval předložení územního rozhodnutí pro prakticky novou spalovnu, které by dosvědčilo soulad s územním plánem a stanovilo podmínky ve smyslu ustanovení § 81 odst. 1 stavebního zákona. Žalovaný uvedl, že obecně je sice možno podat žádost o integrované povolení před vydáním územního rozhodnutí, zákonodárce však nepředpokládal, že by žadatel situoval plánované zařízení v místě, kde to územní plán nepovoluje. Proto krajský úřad využil možnosti vyžádat si další podklady, které považuje za nutné k rozhodnutí o vydání integrovaného povolení, a vyžádal si předložení územního rozhodnutí - jedná se o specifický případ nestandardního umístění zařízení, proto je vyžadován podklad, který obvykle není nezbytným podkladem pro rozhodnutí. Jednou z neopomenutelných zásad správního řízení je zásada hospodárnosti, a pokud byla podána žádost o integrované povolení provozu zařízení, které je umístěno v rozporu s územním plánem, pak je vedení takového řízení nesystémové. Žalovaný jednoznačně vyloučil možnost, že by změnou usnesení o zastavení řízení bylo možno vydat integrované povolení, neboť se jednalo jen o procesní rozhodnutí. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně.

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že žalobce podal dne 15. 12. 2010 u Krajského úřadu Pardubického kraje žádost o vydání integrovaného povolení podle hlavy II zákona č. 76/2002 Sb., (zákona o integrované prevenci) pro spalovnu průmyslových odpadů, provozovna Pardubice. Krajský úřad dne 28. 12. 2010 vyzval žalobce k doplnění této žádosti o konkrétní podklady, včetně územního rozhodnutí,

s tím, že podmínky v území nejsou jednoznačné a nově schválený územní plán tuto stavbu nepřipouští. Dne 3. 1. 2011 vydal krajský úřad 1) výzvu k doplnění podkladů žádosti - tj. odstranění nedostatků podání -, a to včetně územního rozhodnutí (s odkazem na bod č. 15 přílohy č. 1 část B vyhlášky č. 554/2002 Sb.), a 2) usnesení, kterým řízení o žádosti přerušil do doby odstranění nedostatků uvedených ve výzvě; k doplnění žádosti stanovil lhůtu do 30. 6. 2011. Proti tomuto usnesení podal žalobce dne 18. 1. 2011 odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 2. 2011, č. j. 132/550/11-Hd 9196/ENV/11 zamítnuto. Krajský úřad vydal dne 4. 7. 2011 usnesení č. j. KrÚ 58093/2011/OŽPZ/KA, kterým řízení o žádosti žalobce o vydání integrovaného povolení zastavil, protože žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil vady žádosti. V odůvodnění uvedl, že nedošlo k doplnění všech nutných podkladů uvedených ve výzvě, neboť žalobce nedoplnil žádost o územní rozhodnutí vydané podle § 76 stavebního zákona příslušným stavebním úřadem v intencích bodu č. 14 přílohy č. 1 část B vyhlášky č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění. Žadatel pouze předložil k tomuto bodu výzvy rozbor, ke kterému doložil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR č.j.5512/500/09 58907/ENV09 ze dne 11.1. 2009, v němž Ministerstvo životního prostředí připouští, že integrované povolení může být vydáno bez vydání územního rozhodnutí v případě spojeného územního a stavebního řízení dle § 78 stavebního zákona. Tyto předložené podklady ale nejsou relevantní při kvalifikaci předložených podkladů jako splnění požadavku bodu č. 1 výzvy, protože chybí zcela jasná deklarace toho, že lze i ve zjevném rozporu s platným územním plánem obce Rybitví stavbu spalovny územně umístit (podle platného územního plánu nelze v předmětné lokalitě umístit „jakékoli činnosti s veškerými odpady, s výjimkou činností souvisejících s likvidací a čištěním odpadních vod“). Stavba spalovny resp. dalších souvisejících objektů není bez požadovaného územního rozhodnutí územně umístitelná a tudíž nelze dosáhnout základního cíle integrované prevence dané zákonem, tj. dosažení vysoká úroveň ochrany životního prostředí jako celku v navrhovaném místě. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž zejména namítl, že již ke své žádosti o vydání integrovaného povolení doložil rozhodnutí o umístění stavby vydané Okresním národním výborem v Pardubicích, č.j. VÚP/736/85/101/Lo-328/1 ze dne 24.6.1985. Z tohoto územního rozhodnutí se jednoznačně podává, že spalovna odpadů, pro kterou je žádáno integrované povolení, byla řádně povolena a následně v souladu s příslušnými, krajskému úřadu rovněž předloženými rozhodnutími postavena a zkolaudována. Podmínka doložení územního rozhodnutí tak byla splněna, neboť předmětem tohoto řízení je vydání integrovaného povolení na již existující spalovnu odpadů. Podle bodu 14 části B přílohy č. 1 vyhlášky č. 554/2002 Sb., se k žádosti o integrované povolení přikládá žádost o územní rozhodnutí či územní rozhodnutí, pouze pokud jsou k dispozici, tudíž pokud v době podání žádosti není územní rozhodnutí k dispozici (není vydáno), není možno přiložení takového územního rozhodnutí k žádosti o vydání integrovaného povolení požadovat. Jestliže bod 15 přílohy č. 1 část B vyhlášky č. 554/2002 Sb., ve znění platném ke dni podání žádosti žadatele vyžaduje podklady, které jsou vyžadovány pro vydání správních aktů podle zvláštních právních předpisů a integrované povolení je má nahradit, není takovým podkladem územní rozhodnutí, které nemůže být integrovaným povolením nahrazeno - těmito rozhodnutími jsou pouze rozhodnutí z oblasti ochrany životního prostředí. Žádné ustanovení zákona o integrované prevenci ani stavebního zákona nestanoví, že podmínkou vydání integrovaného povolení je předchozí vydání územního rozhodnutí pro daný záměr. Předložení územního rozhodnutí jakožto nezbytného podkladu pro možné vydání

integrovaného povolení neplyne ostatně ani ze samotného zákona o integrované prevenci. Odvolatel uzavřel, že z žádného právního předpisu dopadajícího na tento případ neplyne, že by krajský úřad směl vydat integrované povolení pouze tehdy, pokud byla žádost doplněna platným územním rozhodnutím, naopak, z dikce právních předpisů, především z dikce ustanovení § 46 odst. 2 zákona o integrované prevenci a contrario jednoznačně plyne, že integrované povolení lze vydat i před vydáním územního rozhodnutí. O tomto odvolání rozhodl žalovaný dne 8. 9. 2011 napadeným rozhodnutím.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

Podle ust. § 3 odst. 5 zákona o integrované prevenci, ve znění platném do 18. 3. 2013, pokud úřad v průběhu řízení dojde k závěru, že bez dalšího doplnění podkladů není možné pokračovat v řízení, vyzve provozovatele zařízení k doplnění podkladů, s nimiž musí být seznámeni všichni účastníci řízení. K tomuto doplnění úřad stanoví po dohodě s provozovatelem zařízení přiměřenou lhůtu. Po dobu doplňování podkladů se řízení o vydání integrovaného povolení přerušuje.

Podle ust. § 3 odst. 6 zákona o integrované prevenci nedojde-li k doplnění žádosti nebo k doplnění podkladů ve stanovených lhůtách, úřad řízení o vydání integrovaného povolení zastaví.

Ve věci není sporu o tom, že v rámci rozhodování o vydání integrovaného povolení bylo v pravomoci krajského úřadu též řízení o vydání zastavit, a to pokud by ve stanovených lhůtách nedošlo k doplnění žádosti nebo k doplnění podkladů, bez nichž není možné pokračovat v řízení. Předmětem sporu je tedy to, zda taková situace nastala, tedy zda žalobce skutečně nevyhověl výzvě krajského úřadu k doplnění žádosti nebo k doplnění podkladů, a to za předpokladu, že taková výzva byla vydána v souladu se zákonem, tedy že po žalobci bylo vyžadováno doplnění takového podkladu, který oprávněně podkladem pro vydání integrovaného povolení je.

Krajský úřad i žalovaný tuto oprávněnost požadavku na předložení územního rozhodnutí vyvozují z toho, že zamýšlený záměr žalobce vyžaduje provést podstatnou rekonstrukci stávající spalovny, kterou dosavadní rozhodnutí vydaná podle stavebního práva již nepokrývají, přičemž ovšem současný územní plán umístění takové stavby vůbec nedovoluje.

Podle bodu 14. části B přílohy č. 1 vyhlášky č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění, ve znění platném do 31. 12. 2010, byl žadatel povinen „Vypsát všechna rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které byly vydány a budou nahrazeny integrovaným povolením a další významná související rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy (např. podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Dále dokladovat soulad se stavebním zákonem (žádost o územní rozhodnutí, územní rozhodnutí, žádost o stavební povolení, stavební povolení nebo kolaudační rozhodnutí, pokud jsou k dispozici) v rozsahu

požadovaném v kapitole 3, popřípadě soulad se zákonem č. 44/1998 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Kopie těchto dokumentů připojit do přílohy žádosti.“

S účinností od 1. 1. 2011 byla tato norma změněna vyhláškou č. 363/2010 Sb., takže v novém znění obsahovala ustanovení, že „Provozovatel zařízení předloží další doplňující podklady, které úřad považuje za nutné k rozhodnutí o vydání integrovaného povolení.“

Soud především vycházel ze skutečnosti, že předmětná vyhláška je předpisem podzákonným, tedy vydaným k provedení zákona o integrované prevenci a proto nutně v jeho mezích. Vyhláškou tedy nemůže být stanoveno nic nad rámec povinností, uložených tímto zákonem. Přitom je třeba vycházet z toho, jaký okruh vztahů je tímto zákonem upraven a co je předmětem rozhodování orgánů veřejné správy podle tohoto zákona.

Podle ust. § 1 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, účelem zákona je, v souladu s právem Evropských společenství, 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 ust. § 2 písm. g) zákona o integrované prevenci pro účely tohoto zákona se rozumí integrovaným povolením rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě 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.

Zde soud považuje za nezbytné konstatovat, že z tohoto vymezení nijak nevyplývá žádná souvislost s oblastí vztahů, upravených předpisy stavebního práva. To ostatně nachází svůj výraz i v ostatních normách zákona o integrované prevenci, v nichž není koncipována žádná souvztažnost mezi předpisy stavebního práva a normami zákona o integrované prevenci v tom smyslu, že by zejména vydání integrovaného povolení souviselo, resp. přímo záviselo na tom, zda bylo či nebylo vydáno příslušné rozhodnutí ohledně například umístění stavby či povolení jejího pořízení (stavební povolení). Integrované povolení je tedy svébytným a velmi specifickým rozhodnutím orgánu veřejné správy, kterým je vyjadřován souhlas s provozem určitého zařízení z hlediska zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství (pokud to tyto předpisy umožňují). Jelikož v tomto výčtu, který je zcela zřejmě výčtem taxativním, nejsou právní předpisy v oblasti územního plánování a stavebního řádu uvedeny, nezbyvá než konstatovat, že zákonodárce takovou souvislost či závislost integrovaného povolení na normách stavebního práva nezaložil. Pak ovšem takovou souvislost či závislost nelze vytvářet ani výkladem vyhlášky č. 554/2002 Sb., ať již v jakémkoliv znění, protože tento podzákonný předpis nemůže koncipovat právní vztahy – zejména ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám - nad rámec zákona. Byť tedy předmětná vyhláška přinejmenším od 1. 1. 2011 stanoví povinnost provozovatele zařízení předložit další doplňující podklady,

kteřé úřad považuje za nutné k rozhodnutí o vydání integrovaného povolení, čemuž komplementárně musí odpovídat oprávnění úřadu takové podklady vyžadovat, neznamená to žádnou libovůli úřadu. Vyžadovat proto úřad může jen takové podklady, které s podstatou integrovaného povolení souvisejí, tedy takové, které podle ust. § 2 písm. g) zákona o integrované prevenci souvisejí se vztahy v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství.

V této věci tedy musel soud dát za pravdu žalobci v tom, že žádné ustanovení zákona o integrované prevenci ani stavebního zákona nestanoví, že podmínkou vydání integrovaného povolení je předchozí vydání územního rozhodnutí pro daný záměr. Pak ovšem nebyl krajský úřad oprávněn vyžadovat na žalobci předložení takového územního rozhodnutí, a už vůbec nebyl oprávněn vázat na jeho předložení další vedení řízení o žádosti o integrované povolení. Územní rozhodnutí, které nebylo vydáno, tedy není podkladem pro rozhodnutí o vydání integrovaného povolení a nelze proto žadatele nutit, aby je krajskému úřadu předložil, resp. zastavit řízení o žádosti, pokud tak žadatel neučiní. Rozhodnutí krajského úřadu tedy bylo vydáno v rozporu se zákonem a stejnou vadou pak trpí i napadené rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, které právní názor krajského úřadu převzalo a potvrdilo.

Městský soud v Praze tedy dospěl k závěru, že jak krajský úřad jako správní orgán I. stupně, tak Ministerstvo životního prostředí porušili zákon, jestliže zastavili řízení o žádosti o vydání integrovaného povolení, ačkoliv pro takový postup neexistoval zákonný důvod. Se žalovaným lze souhlasit pouze v tom, že nemohl vyhovět návrhu žalobce v jeho odvolání, aby změnil rozhodnutí krajského úřadu a vydal žalobci integrované povolení. Pro takové rozhodnutí skutečně nebyly zákonné předpoklady, avšak žalovanému nic nebránilo postupovat podle ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy zrušit rozhodnutí vydané v I. stupni a věc vrátit správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Teprve v novém řízení by mohly být posouzeny předpoklady pro vydání integrovaného povolení a krajský úřad by rozhodl meritorně, tedy buď byl integrované povolení vydal anebo by žádost žalobce zamítl.

Ze všech shora uvedených důvodů tedy Městský soud v Praze konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, a soud je proto zrušil podle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního a věc vrátil podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního žalovanému k dalšímu řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce měl ve věci úspěch a jeho náklady řízení sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 3000,- Kč a jednak z odměny advokátovi za dva úkony právní služby po 2100,- Kč, a ze související náhrady hotových výdajů po 300,- Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění, zvýšené o sazbu daně z přidané hodnoty. Náhradu v celkové výši 8808,- Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce JUDr. Ing. Jana Vycha, advokáta.

Soud rozhodl o žalobě bez jednání za podmínek ust. § 51 odst. 1 soudního řádu správního.

P o u č e n í:

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

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

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

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

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

V Praze dne 21. ledna 2016

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková