



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobce: **Ekologický právní servis, o. s.**, Převrátiská 330, Tábor, adresa pro doručování: Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ArcelorMittal Ostrava a. s.**, IČ 45193258, se sídlem Vratimovská 689, Ostrava-Kunčice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2008, č. j. 580/295/ENV/08, sp. zn. 000369/A-10,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 11. 7. 2008, č. j. 580/295/ENV/08, sp. zn. 000369/A-10, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 2 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 12. 3. 2008, č. j. MSK 27493/2008. Tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto o změně integrovaného povolení pro zařízení „Závod 13 – Ocelárna“ uděleného osobě zúčastněné na řízení.

V žalobě žalobce konstatuje, že krajský úřad zahájil řízení o změně integrovaného povolení na základě ohlášení provozovatele – osoby zúčastněné na řízení o plánované změně provozu spočívající ve změně výrobních kapacit zařízení pro plynulé odlévání oceli a pánvových pecí. Krajský úřad tuto změnu hodnotil jako nepodstatnou a postupoval dále v řízení dle § 19a odst. 2 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. Na základě zveřejnění rozhodnutí krajského úřadu v elektronickém informačním systému integrované prevence, se kterým se žalobce seznámil dne 16. 6. 2008, se žalobce podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci přihlásil dne 19. 6. 2008 do řízení jako účastník řízení, podal své vyjádření a zároveň se proti rozhodnutí krajského úřadu odvolal. Žalovaný však odvolání zamítl jako nepřipustné a opožděné.

Žalobce dále uvádí, že svou aktivní legitimaci opírá o ustanovení § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť rozhodnutími správních orgánů obou stupňů byl zkrácen na svých právech a dále byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že rozhodnutí prvního stupně se týkalo nepodstatné změny integrovaného povolení a že neměl být aplikován § 3-15 zákona o integrované prevenci, tedy včetně § 7, který umožňuje občanským sdružením, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů přihlásit se do integrovaného řízení a uplatnit v něm své námitky a připomínky. Svým postupem tak žalovaný zasáhl do práv dotčené veřejnosti, a to zejména do práva účastnit se integrovaného řízení a práva vyjadřovat se k projednávanému záměru (§ 7 odst. 1 písm. d) a § 8 odst. 2 zákona o integrované prevenci). Žalovaný navíc v rozporu s § 84 odst. 1 správního řádu vyhodnotil podané odvolání jako opožděné.

K otázce hodnocení změny integrovaného povolení jako nepodstatné žalobce uvádí, že provozovatel (tj. osoba zúčastněná na řízení) požadoval navýšení výrobní kapacity zařízení pro plynulé odlévání oceli a současně i pánvových pecí, a to z původních hodnot 1 070 000 t/rok pro zařízení pro plynulé odlévání oceli a pánvovou pec č. 2, resp. 944 000 t/rok pro zařízení pro plynulé odlévání oceli a pánvovou pec č. 3, na 1 500 000 t/rok pro zařízení pro plynulé odlévání oceli a pánvovou pec č. 2, resp. 1 000 000 t/rok pro zařízení pro plynulé odlévání oceli a pánvovou pec č. 3. Vzhledem k faktu, že sekundární metalurgie a odlévání jsou důležitými a neoddělitelnými kroky procesu výroby oceli kyslíkovým pochodem a zařízení „Závodu 13 – Ocelárna“ fakticky tvoří „hrdlo“ produkce oceli celého hutního komplexu společnosti ArcelorMittal, znamená požadované navýšení kapacity zařízení pro plynulé odlévání oceli a pánvové pece i navýšení celkové kapacity nejen ocelárny, ale i zařízení, na která ocelárna navazuje (jako jsou např. vysoké pece). Celkově tak došlo k faktickému navýšení kapacity celého závodu o 486 000 tun oceli za rok, což přepočteno na hodinovou produkci (při nerealistické maximální variantě nepřetržitého provozu po 365 dní v roce) představuje nárůst kapacity o cca 55,5 tun za hodinu. Takové navýšení kapacity provozu „Závodu 13 – Ocelárna“ tedy překračuje přílohou č. 1 bodem 2.2 zákona o integrované prevenci stanovený práh více než

dvacetinásobně. Dané řízení je tak na základě § 2 písm. j) zákona o integrované prevenci řízením o podstatné změně provozu zařízení. Správní uvažování se v tomto případě neuplatní.

K porušení pravidel o účasti veřejnosti v řízení podle zákona o integrované prevenci žalobce uvádí, že podle § 19a odst. 1 zákona o integrované prevenci je příslušný úřad povinen v případě, že ohlášená plánovaná změna v provozu zařízení je změnou podstatnou, vyzvat provozovatele zařízení, aby úřadu ve lhůtě, kterou stanoví, podal žádost o změnu integrovaného povolení. V samotném řízení se postupuje přiměřeně podle § 3 až 15 citovaného zákona. Pojem „přiměřený postup“ je třeba interpretovat konformně s čl. 15 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. 1. 2008, o integrované prevenci a omezování znečištění. Zde je zakotvena povinnost členských států zajistit, aby dotčená veřejnost dostávala včasné účinné možnosti účasti na řízeních týkajících se také vydávání povolení pro podstatné změny provozu zařízení. Tento požadavek je pak konkretizován v příloze V směrnice, která mezi základní požadavky na účast veřejnosti v řízení o podstatné změně provozu zařízení zařazuje zejména povinnost zpřístupnit žádost o podstatnou změnu zařízení veřejnosti v počátečním stádiu rozhodovacího procesu a právo dotčené veřejnosti předkládat příslušnému orgánu připomínky a stanoviska před přijetím rozhodnutí. Krajský úřad tedy v daném případě nedodržel povinnosti stanovené v § 19a odst. 1 a v souvisejících ustanoveních zákona o integrované prevenci, tj. neuložil provozovateli předložit žádost o změnu provozu zařízení „Závod 13 – Ocelárna“ a neinformoval o zahájení řízení veřejnost postupem podle § 8 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Veřejnost se s probíhajícím řízením mohla seznámit až po jeho ukončení. Postup krajského úřadu zasahuje do práv dotčené veřejnosti, zejména do práva účastnit se integrovaného řízení a práva vyjadřovat se k projednávanému záměru ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d), resp. § 8 odst. 2 zákona o integrované prevenci.

K otázce opožděnosti podaného odvolání žalobce konstatuje, že je občanským sdružením s působností na území České republiky, jehož předmětem činnosti je ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci prosazování a ochrana veřejných zájmů. Žalobce se navíc pravidelně aktivně účastní řízení týkající se provozů společnosti ArcelorMittal Ostrava a. s., ve kterých prosazuje zejména veřejný zájem na ochraně ovzduší. Dne 16. 6. 2008 v rámci namátkového průzkumu informačního systému provozovaného ministerstvem životního prostředí zjistil, že krajský úřad vydal dne 12. 3. 2008 rozhodnutí o změně integrovaného povolení pro „Závod 13 – Ocelárna“. Vzhledem k tomu, že zahájení řízení nebylo řádně oznámeno ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o integrované prevenci, je nutné na tuto situaci per analogiam aplikovat § 84 odst. 1 správního řádu. Žalobce se dne 19. 6. 2008 (tj. bezprostředně poté, co zjistil existenci rozhodnutí krajského úřadu) přihlásil do řízení jako účastník, podal své vyjádření a také odvolání. Otázka včasnosti podání odvolání tak musí být posuzována s ohledem na § 84 odst. 1 správního řádu. V daném případě byly stanovené lhůty dodrženy a odvolání tak nelze považovat za opožděné.

Žalobce dále namítá nedodržení požadavků na zohlednění místních podmínek životního prostředí a nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského úřadu. Jak vyplývá z § 14 odst. 3 zákona o integrované prevenci, příslušný správní úřad je povinen při stanovení závazných podmínek provozu zařízení primárně vycházet z použití nejlepších dostupných

technik, jak jsou uvedeny v příslušném referenčním dokumentu zpracovaném Evropskou komisí a v příloze č. 3 zákona o integrované prevenci, a v plné míře zohlednit místní podmínky životního prostředí. V případě, že je zařízení umístěno v lokalitě se zhoršenou kvalitou životního prostředí a provozem zařízení by docházelo k dalšímu zhoršení, zákon umožňuje povolujícímu úřadu přistoupit ke zpřísnění emisních limitů, stanovení emisních stropů, případně podle § 15 odst. 1 zákona o integrované prevenci k uložení dalších opatření v zájmu ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. Tato povinnost je jednoznačně vyjádřena i v § 6 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, který stanoví, že imisní limity jsou pro orgány ochrany ovzduší (tedy i krajské úřady) při jejich činnosti závazné, a nejsou-li v určitém území dodržovány, je zákonnou povinností těchto orgánů k tomuto faktu přihlídnout při své činnosti, tedy i při výkonu správy v oblasti integrovaného povolování. Z důvodu požadavků na další přezkoumatelnost rozhodnutí je přitom správní orgán povinen v rozhodnutí o vydání či změně integrovaného povolení v části týkající se stanovení emisních limitů, případně dalších doplňujících opatření, uvést úvahy o tom, z použití jakých nejlepších dostupných technik při rozhodování vycházel a jaké technické charakteristiky zařízení a jeho umístění a místní podmínky životního prostředí přitom vzal na zřetel. V oblasti městského obvodu Radvanice a Bartovice, který těsně navazuje na areál hutního podniku provozovaného společností ArcelorMittal Ostrava a. s., jehož součástí je i „Závod 13 – Ocelárna“, jsou trvale dosahovány vysoké koncentrace řady znečišťujících látek v ovzduší. U několika ze sledovaných látek měřené koncentrace dlouhodobě překračují přípustnou míru znečištění ovzduší vyjádřenou imisními limity vyhlášenými pro ochranu zdraví lidí a cílovými imisními limity vybraných znečišťujících látek vyhlášenými pro ochranu zdraví lidí, stanovenými přílohou č. 1 k nařízení vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší. Konkrétně se jedná o překročení ročního limitu prašnosti PM₁₀ v letech 2005-07 o cca 65 % a v 1. pololetí roku 2008 o cca 25%, denního limitu prašnosti SO v roce 2005 o cca 440%, v roce 2006 o cca 430%, v roce 2007 o cca 500% a v 1. pololetí roku 2008 o cca 265%, ročního cílového limitu celkového obsahu benzo(a)pyrenu v částicích PM₁₀ v roce 2005 o cca 900%, v roce 2006 o cca 1050%, v roce 2007 o cca 800% a v 1. pololetí roku 2008 o cca 590% a cílového ročního limitu celkového obsahu arsenu v částicích PM₁₀ v roce 2005 o cca 100%, v roce 2006 o cca 120%, v roce 2007 o cca 90 % a v 1. pololetí roku 2008 o cca 70%. Z hlediska zatížení obyvatel znečištěním ovzduší sledovanými látkami vychází hodnoty imisního monitoringu v lokalitě městského obvodu Radvanice a Bartovice ve srovnání s daty imisního monitoringu ze zbytku území České republiky dlouhodobě jako nejzávažnější. Samotný „Závod 13 – Ocelárna“ je přitom velmi výrazným zdrojem emisí uvedených látek, ročně emitujícím cca 79 tun tuhých znečišťujících látek, 20 kg arsenu a 50 kg polycyklických aromatických uhlovodíků (tj. benzo(a)pyrenu a jemu ekvivalentních látek). Závazné podmínky provozu stanovené podle § 14 a násl. zákona o integrované prevenci rozhodnutím krajského úřadu neobsahují pro nejproblematictější látky emisní stropy (tj. maximální povolené množství látky ročně vypuštěné do ovzduší), ale pouze emisní limity (tj. limity koncentrace škodlivých látek ve vypouštěných emisích). Lze přitom důvodně předpokládat, že navýšení výrobní kapacity závodu, při nezměněné podobě opatření k regulaci emisí znečišťujících látek ze zařízení, povede k navýšení absolutního ročního objemu vypuštěných emisí ze zařízení. Stanovené emisní limity přitom neodpovídají hodnotám uvedeným v příslušném referenčním dokumentu o nejlepších dostupných technikách. Rozhodnutí krajského úřadu nadto zcela postrádá vysvětlení, jak

vzal krajský úřad v úvahu místní přetrvávající stav nadlimitního znečištění ovzduší a aplikaci nejlepších dostupných technologií.

Žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí obou stupňů a uložení povinnosti žalovanému zaplatit náhradu nákladů řízení.

Ve vyjádření k obsahu žaloby žalovaný předesílá, že trvá na zákonnosti a věcné správnosti napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvního stupně a v plném rozsahu odkazuje na odůvodnění obou těchto rozhodnutí. V posuzované věci se jednalo o nepodstatnou změnu integrovaného povolení ve smyslu § 19a odst. 2, nikoliv o změnu podstatnou podle 19a odst. 1 zákona o integrované prevenci. Správní orgány usilovaly o omezení emisí znečišťujících látek unikajících do ovzduší přes střechu haly ocelárny – přes světlíky (tzv. colty), konkrétně tzv. fugitivních emisí. A právě rozhodnutím o změně integrovaného povolení bylo docíleno výrazného pokroku, neboť realizací podmínek pod body 4.1.2, 4.1.3 a 4.1.4 rozhodnutí dojde k úplnému zamezení těchto emisí. Celkově by pak došlo ke snížení všech emisí tuhých znečišťujících látek o cca 29 % ve srovnání s rokem 2006. Snížení bude odvislé v jednotlivých letech od skutečného objemu produkce oceli, jež podléhá přirozeným konjunkturálním cyklům, avšak souhrnná výrobní kapacita se od vydání původního integrovaného povolení nezměnila. Obecně lze říci, že k obdobnému snížení emisí do vnějšího ovzduší dojde rovněž u ostatních znečišťujících látek.

Dále žalovaný konstatuje, že napadeným rozhodnutím zamítal nepřípustné odvolání, což z povahy věci znamená zamítnutí z procesních důvodů. V tomto smyslu také formulovalo odůvodnění rozhodnutí, a nemohlo tak vyargumentovat podstatné okolnosti své správní úvahy ve vztahu k věcným a právním aspektům posuzovaného rozhodnutí krajského úřadu. Při následném posuzování důvodnosti mimořádného opravného prostředku v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu žalovaný dospěl ve shodě s krajským úřadem k závěru, že se jednalo o nepodstatnou změnu integrovaného povolení. Podle § 2 písm. j) zákona o integrované prevenci se podstatnou změnou v provozu zařízení rozumí změna v provozu zařízení, která může mít podle uvážení správního úřadu významné nepříznivé účinky na člověka nebo životního prostředí. Změnou integrovaného povolení nebudou navýšeny emise škodlivin, jak se domnívá žalobce, nýbrž dojde k významnému snížení produkce emisí. Změna nebyla podstatnou ani z důvodu, že by sama o sobě překračovala prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu o integrované prevenci. Změnou integrovaného povolení nedochází ke změně rozhodných kritérií vyplývajících z bodu 2.2 přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci. Od vydání původního integrovaného povolení se kapacita zařízení na výrobu oceli nezměnila (projektovaná kapacita výroby oceli je 3 600 000 t/rok), a to ani napadenou změnou tohoto integrovaného povolení. Vzhledem k tomu, že se v posuzované věci jednalo toliko o nepodstatnou změnu integrovaného povolení, žalobce nebyl vůbec oprávněn vstupovat jako účastník do správního řízení z pozice občanského sdružení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci, což bylo podrobně odůvodněno již v žalovaném rozhodnutí. Proto žalobce ani nemohl být zkrácen na svých právech. Vzhledem k uvedenému považuje žalovaný za zcela bezpředmětný i žalobcův názor o údajné včasnosti jeho odvolání v důsledku dodržení lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu. Tato lhůta by

mu svědčila v případě, že by měl být účastníkem, avšak správní orgán prvního stupně by s ním jako s účastníkem nejednal. Řízení podle § 19a odst. 2 zákona o integrované prevenci bývá ale vždy vedeno pouze s jediným účastníkem – provozovatelem zařízení. Žalobce se tak po 3 měsících přihlásil do řízení, které bylo pravomocně ukončeno a zároveň se tehdy odvolal. Odvolala se tedy osoba, která účastníkem nebyla a ani jím být neměla a navíc v době, kdy napadené rozhodnutí již bylo v právní moci.

K požadavkům žalobce na zohledňování nejlepších dostupných technik žalovaný uvádí, že žalobce opomíjí diametrální rozdílnost rozhodování o integrovaném povolení a rozhodování o nepodstatné změně integrovaného povolení. Zásadní je ovšem fakt, že tato námitka se zcela mívá s předmětem soudního řízení, jímž je přezkum rozhodnutí ministerstva o zamítnutí nepřipustného odvolání, a nikoliv posuzování věcného obsahu rozhodnutí krajského úřadu.

Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

K vyjádření žalovaného podal žalobce repliku, v níž trvá na tom, že se v posuzované věci jednalo o podstatnou změnu integrovaného povolení, neboť změna je způsobilá přivodit nepříznivé účinky na člověka nebo životní prostředí a také to plyne z bodu 2.2 přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci.

Žalovaný soudu sdělil podáním ze dne 24. 8. 2009, že účel napadené změny integrovaného povolení, jímž bylo snížení emisí znečišťujících látek unikajících do ovzduší přes střechu haly ocelárny, byl naplněn.

Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť žádný z účastníků řízení ve stanovené lhůtě nevyjádřil, že s takovým projednáním věci nesouhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Z obsahu správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

- Dne 21. 12. 2007 osoba zúčastněná na řízení požádala Krajský úřad Moravskoslezského kraje o schválení „Provozního řádu pro provoz tandemových pecí na závodě 13 – Ocelárna“.
- Dne 9. 1. 2008 osoba zúčastněná na řízení ohlásila Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje plánovanou změnu v provozu zařízení spočívající ve změně výrobních kapacit zařízení pro plynulé odlévání oceli č. 2 a č. 3 a současně pánvových pecí č. 2 a č. 3.
- Přípisem ze dne 10. 1. 2008 oznámil krajský úřad zahájení řízení ve věci vydání změny č. 4 integrovaného povolení vydaného pro uvedené zařízení. Současně požádal Českou inspekci životního prostředí jako dotčený orgán z hlediska ochrany ovzduší o vyjádření k předloženému provoznímu řádu.

- Rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 12. 3. 2008, č. j. MSK 27493/2008, bylo podle § 13 odst. 3, § 19a odst. 2 a § 46 odst. 5 zákona o integrované prevenci změněno integrované povolení ze dne 21. 7. 2004, č. j. ŽPZ/2924/03/Hd, ve znění pozdějších změn, vydané pro zařízení „Závod 13 – Ocelárna“. Změna integrovaného povolení spočívala v nahrazení celé výrokové části integrovaného povolení. V odůvodnění rozhodnutí krajský úřad uvedl, že v případě plánovaných změn v provozu uvedeného zařízení spočívající ve změně výrobních kapacit zařízení pro plynulé odlévání oceli a pánvových pecí dospěl k závěru, že se nejedná o podstatnou změnu v provozu zařízení ve smyslu § 2 písm. m) zákona o integrované prevenci, ale že je nezbytné provést změnu integrovaného povolení. Dále uvedl, že vzhledem k tomu, že pro zařízení „Závod 13 – Ocelárna“ je toto rozhodnutí čtvrtou změnou integrovaného povolení, přistoupil ke změně celé výrokové části integrovaného povolení k zajištění snadné orientace v rozhodnutí. Závazné podmínky provozu stanovené v integrovaném povolení a v jeho předcházejících změnách, které byly provozovatelem splněny, již nejsou v tomto rozhodnutí uvedeny. Ostatní podmínky jsou aktualizovány s ohledem na vývoj v procesu integrované prevence. Změnou integrovaného povolení nedošlo ke změně v posouzení zařízení v jednotlivých hlediscích pro určování nejlepších dostupných technik podle přílohy č. 3 k zákonu o integrované prevenci popsanych v integrovaném povolení. Toto rozhodnutí bylo osobě zúčastněné na řízení doručeno dne 14. 3. 2008.
- Žalobce se podáním ze dne 19. 6. 2008 přihlásil do předmětného správního řízení a vyjádřil se k tomuto řízení. Podáním z téhož dne se odvolal proti uvedenému rozhodnutí krajského úřadu.
- Žalobou napadeným rozhodnutím bylo toto odvolání zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřipustné a opožděné. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný konstatoval, že je nepochybnou skutečností, že rozhodnutí krajského úřadu nabylo právní moci dne 1. 4. 2008 a žalobce prokazatelně účastníkem řízení nebyl. Z toho je zřejmé, že odvolatel svým podáním, označeným jako odvolání, napadl rozhodnutí krajského úřadu až po cca 80 dnech od nabytí právní moci, tedy s velkým časovým odstupem. Totéž platí také pro paralelně učiněné podání ve věci přihlášení se do správního řízení završeného vydáním rozhodnutí před 97 dny. Podle žalovaného podání označené jako odvolání vykazuje znaky odůvodňující a prokazující jeho nepřipustnost a opožděnost. Rozhodnutí krajského úřadu se týkalo nepodstatné změny integrovaného povolení k předmětnému zařízení podle § 19a odst. 2 zákona o integrované prevenci a tento postup byl v napadeném rozhodnutí řádně odůvodněn. Podle uvedeného ustanovení se v tomto případě nevyužívá speciální postup správního řízení ve smyslu § 3-15 zákona o integrované prevenci, a to na rozdíl od řízení o podstatné změně v provozu zařízení ve smyslu § 19a odst. 1 zákona o integrované prevenci, resp. od řízení o vydání integrovaného povolení. Znamená to také, že v řízení o nepodstatné změně integrovaného povolení, kterou provede úřad z moci úřední, se nevyužívá § 7 vymezující okruh účastníků řízení v řízení o vydání integrovaného povolení nebo v řízení o podstatné změně integrovaného povolení, nýbrž se vychází ze standardního postupu daného správním řádem. V tomto směru tedy žalobce nebyl a ani nemohl být účastníkem správního řízení ve smyslu § 27 správního řádu, neboť

napadeným rozhodnutím nemohl být nikterak dotčen na svých právech nebo povinnostech. Žalobce se proto ani nemůže odvolávat na „otevřenost lhůt“ dle 84 odst. 1 správního řádu a jeho podání označené jako „odvolání“ je proto nutno označit za nepřipustné. Toto nepřipustné odvolání je tak navíc i opožděné, jak je zřejmé z předchozího odstavce, neboť odvolací lhůta činila 15 dnů

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle § 19a odst. 1 zákona o integrované prevenci *dojde-li úřad na základě ohlášení plánované změny v provozu zařízení podle § 16 odst. 1 písm. b) nebo na základě přezkumu podle § 18 a 19 k závěru, že se jedná o podstatnou změnu v provozu 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 přiměřeně podle § 3 až 15. Podle odst. 2 dojde-li úřad na základě ohlášení plánované změny v provozu zařízení podle § 16 odst. 1 písm. b) nebo na základě přezkumu podle § 18 a 19 k závěru, že se nejedná o podstatnou změnu v provozu zařízení, ale že je nezbytné provést změnu integrovaného povolení, provede změnu integrovaného povolení úřad. Změnu integrovaného povolení zveřejní úřad obdobně podle § 13 odst. 8. Úřad zašle změnu integrovaného povolení Ministerstvu životního prostředí do 7 dnů od nabytí právní moci této změny.*

Podle § 2 písm. j) [dříve písm. m)] zákona o integrované prevenci se rozumí *podstatnou změnou v provozu zařízení změna v provozu zařízení, která může mít podle uvážení správního úřadu, který je místně příslušný k vydání integrovaného povolení, významné nepříznivé účinky na člověka nebo životní prostředí; změna v provozu zařízení nebo rozšíření provozu zařízení se vždy považují za podstatné, když změna nebo rozšíření samy o sobě překračují prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu.*

Podle § 7 odst. 1 písm. d) téhož zákona *účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy občanská sdružení, ... jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, ... pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8.*

Soud předesílá, že jedinou otázkou, již se v nynějším řízení může zabývat, je otázka přípustnosti či opožděnosti odvolání, které ve správním řízení podal žalobce. Ostatní žalobní námitky tedy soud musí ponechat stranou. Tento rozsah přezkumu je dán povahou napadeného aktu, jímž odvolání bylo zamítnuto jako nepřipustné z důvodu, že žalobce nebyl účastníkem správního řízení, a zároveň jako opožděné. K tomu je třeba dále uvést, že o opožděnosti odvolání má smysl uvažovat jen ve vztahu k odvolání přípustnému. Ve vztahu k odvolání nepřipustnému je taková úvaha nadbytečná, neboť

rozhodujícím důvodem pro zamítnutí odvolání je v takovém případě právě jeho nepřípustnost.

Vzhledem k tomu, že otázka přípustnosti odvolání spadá do okruhu procesních práv účastníka řízení, žalobní legitimace je v posuzované věci dána § 65 odst. 2 s. ř. s., podle něhož žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat ten 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.

V posuzované věci bylo odvolání podané žalobcem vyhodnoceno jako nepřípustné z toho důvodu, že je podala osoba, jež nebyla účastníkem řízení. Zásadní je tak vyřešení otázky, zda žalobce účastníkem řízení o změně integrovaného povolení byl, či nikoliv. Je nepochybné, že správní orgán prvního stupně s žalobcem jako s účastníkem řízení nezacházel. Tato skutečnost je však nerozhodná, neboť je třeba vycházet z materiálního, nikoli formálního pojetí účastnictví ve správním řízení (blíže viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54, publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS: „*Skutečnost zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.*“). Rozhodující je tak to, zda zákon určité osobě účastnictví v řízení přiznává.

Zde soudu nezbyvá než konstatovat, že žalovaný jakožto odvolací orgán sice konstatoval, že žalobce nemohl být účastníkem řízení, svůj závěr však odůvodnil nedostatečně. Jeho rozhodnutí se tak stalo nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

V posuzované věci jde o to, že – jak plyne ze shora citovaných zákonných ustanovení – občanská sdružení, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, jsou účastníky řízení o změně integrovaného povolení, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti, a jen v případě, že se při rozhodování o změně integrovaného povolení jedná o podstatnou změnu v provozu zařízení.

Účastnictví žalobce se tedy odvíjí od toho, zda změna v provozu zařízení, jež je předmětem řízení o změně integrovaného povolení, je podstatná, či nikoli. Bylo tedy třeba, aby žalovaný ve svém rozhodnutí podrobně a v úplnosti vyložil své úvahy, na jejichž základě dospěl k závěru, že se nejedná o podstatnou změnu v provozu zařízení. Napadené rozhodnutí však takovou úvahu postrádá. Žalovaný v tomto směru jen konstatoval, že rozhodnutí krajského úřadu se týkalo nepodstatné změny integrovaného povolení k předmětnému zařízení podle § 19a odst. 2 zákona o integrované prevenci a tento postup byl v rozhodnutí prvního stupně řádně odůvodněn. Tak tomu však nebylo, neboť v rozhodnutí prvního stupně je k otázce podstatnosti změny v provozu zařízení výslovně uvedeno toliko, že krajský úřad dospěl k závěru, že se nejedná o podstatnou změnu v provozu zařízení ve smyslu § 2 písm. m). Z toho je patrné, že jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí prvního stupně nepopisují, jakými úvahami dospěly správní orgány obou stupňů k závěru o tom, že se v posuzovaném případě jedná o nepodstatnou změnu v provozu zařízení.

Na to bezprostředně navazující závěr, k němuž posléze žalovaný dospěl, že žalobce účastníkem řízení není, tak nelze přezkoumat, neboť nejsou známy důvody, na nichž žalovaný tento závěr založil.

Na základě uvedeného soud dospěl k tomu, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Žalobce se rovněž domáhal zrušení rozhodnutí prvního stupně. K tomu však soud nemohl přikročit, neboť mohl žalobu posuzovat jen ve vztahu k otázce přípustnosti odvolání. Tato otázka je pak spjata jen s rozhodováním žalovaného jakožto odvolacího orgánu, nikoli též s rozhodováním správního orgánu prvního stupně, jemuž o nepřípustnosti odvolání nepřísluší rozhodovat (§ 92 správního řádu).

V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), tedy setrvá-li na svém stanovisku o nepřípustnosti odvolání, resp. o nepodstatnosti změny v provozu zařízení, v úplnosti vysvětlí, jakým způsobem k takovému závěru dospěl. Přitom neopomene vzít v úvahu to, že rozhodnutím prvního stupně byla nahrazena celá výroková část původního integrovaného povolení. Správní orgán prvního stupně k tomu v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že ty podmínky provozu stanovené v integrovaném povolení a v jeho předcházejících změnách, které byly provozovatelem splněny, již nejsou v tomto rozhodnutí uvedeny, a ostatní podmínky jsou aktualizovány. To znamená, že žalovaný musí otázku účastenství žalobce, resp. podstatnost změny v provozu zařízení posoudit rovněž ve vztahu k rozhodování o „aktualizaci“ a k rozhodování o „splnění“ podmínek provozu zařízení stanovených dříve v původním integrovaném povolení a jeho předchozích změnách.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Podle § 60 odst. 5 věta první s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V nynějším řízení však soud žádnou povinnost osobě zúčastněné na řízení neuložil, proto na náhradu nákladů řízení právo nemá.

Poučení: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost (§ 102 a násl. s. ř. s.), a to ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze a rozhoduje o ní Nejvyšší správní soud. Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti 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 (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

V Praze dne 23. srpna 2010

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Václav Kolářek