



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **TRW Volant a. s.**, se sídlem Náchodská 116/208, Praha 9 – Horní Počernice, zastoupen Mgr. Vilémem Holubcem, advokátem, se sídlem Londýnská 730/59, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2010, čj. 484/500/10, 18653/ENV/10, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2012, čj. 11 A 174/2010 – 67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí, rozhodnutím ze dne 21. 1. 2010, čj. S-MHMP 959263/2009/OOP-VIII-32/R-5/10/Ryb, uložil žalobci pokutu ve výši 40 000 Kč podle § 37 odst. 2 a 4 písm. b) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně faktorů (faktor o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) za správní delikt spočívající v provozování zařízení bez platného integrovaného povolení.

[2] Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 28. 5. 2010, čj. 484/500/10, 18653/ENV/10, k odvolání žalobce snížilo uloženou pokutu na 10 000 Kč.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 12. 1. 2012, čj. 11 A 174/2010 – 67.

[4] V žalobě byla nastolena otázka, zda zařízení na výrobu volantů provozované žalobcem spadá do kategorie 4.1 h) přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci. Soud vyšel z toho, že jednou z výrobních operací je vypěnění korpusu volantu polyuretanovou pěnou (PUR pěna) a je zde využíván proces vzniku této plastické hmoty. Pěna je vyrobena nanesením a smísením polyolu a diisokyanátu, přičemž polyadici těchto komponent vzniká makromolekulární látka - polyuretan jako přímá součást výrobku. O tom, že je zde přítomen chemický proces (polyadice), není mezi účastníky řízení sporu.

[5] Podle městského soudu je v dané věci rozhodující, zda při posuzované výrobě volantů dochází k chemickým reakcím a zda je výroba realizována v průmyslovém měřítku. Podstatné není naopak to, že konečné produkty výroby, tj. volanty, obsahují polymery (PUR pěnu), a nikoli základní plastické hmoty. Jde totiž o průmyslovou výrobu, při které dochází k chemické reakci. Soud nesouhlasí s tím, že pokud výsledek chemické reakce není produktem chemického průmyslu, nelze jej podřadit pod působnost zákona o integrované prevenci. Tento závěr podporuje i stanovisko Evropské komise ze dne 11. 12. 2009, které bylo vypracováno k dané problematice. Městský soud tedy dospěl k závěru, že žalobce byl povinen požádat o povolení podle zákona o integrované prevenci. Vzhledem k tomu, že tak neučinil ani na výzvu správního orgánu, byla mu pokuta uložena důvodně.

[6] Žalobce namítal, že se správní orgán dozvěděl o tvrzeném deliktu nejpozději dne 7. 2. 2008, kdy mu žalobce oznámil výpočet poplatků za znečišťování ovzduší pro rok 2008 a dále poukázal na to, že mu správní orgán v době, kdy již měl údajně provozovat zdroj s platným integrovaným povolením, povolil změnu provozního řádu zdroje znečišťování ovzduší. Soud k tomu uvedl, že žalobce měl mít pro svou činnost ke dni 30. 10. 2007 vydáno integrované povolení. Skutečnost, že se jednalo o problematickou otázku a že u žalovaného došlo v tomto směru k vývoji jeho stanoviska, se projevila ve výši uložené pokuty. Neopodstatněnou je podle soudu též námitka, že správní orgán prvního stupně měl žalobce nejprve vyzvat k podání žádosti o integrované povolení podle § 42 a § 33 písm. d) zákona o integrované prevenci. Z uvedených ustanovení tato povinnost správnímu orgánu nevyplývá. Jedná se pouze o jeho oprávnění.

[7] Žalobce dále namítal, že pokud je názor žalovaného správný, nemělo mu být přiděleno číslo OKEČ (Odvětvové klasifikace ekonomických činností) 34300 – Výroba dílů a příslušenství pro motorová vozidla, ale 241600 – Výroba plastů v primárních formách nebo 241000 - Výroba základních chemických látek. Soud k této námitce uvedl, že dané označení je vypracováno pro kategorizaci údajů, které souvisí s organizační jednotkou

- ekonomickým subjektem; na zařazení dle přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci nemá žádný vliv.

[8] Městský soud nevyhověl návrhu žalobce na doplnění dokazování výsledky znaleců RNDr. Oldřicha Kuběny a Ing. Karla Bičovského s tím, že oba znalecké posudky byly vypracovány až po vydání napadeného rozhodnutí a jejich výsledek by tedy závěr správních orgánů nijak neovlivnil.

[9] Jako nedůvodný shledal městský soud žalobcův návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie z důvodu sporného zařazení výroby polyuretanových dílů pod režim směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (dále jen „směrnice 96/61/ES“). Učinil tak z důvodu, že jednak není soudem ve smyslu čl. 234 SES (pozn. NSS – čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie), tj. soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, a jednak proto, že z obsahu správního spisu vyplývá, že žalovaný rozhodoval poté, co si k této otázce opatřil stanovisko Evropské komise.

III.

[10] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že výroba volantů spadá do kategorie 4.1 h) přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci. Z rozsudku městského soudu vyplývá, že jedinými kritérii pro povinnost získat integrované povolení je to, zda při výrobě dochází k chemickým reakcím a zda je realizována v průmyslovém měřítku. Soud však zcela opomenul, že výsledkem výroby musí být základní organická chemická látka, resp. základní plastická hmota. Soud přitom uvedl, že produktem výroby nemusí být základní plastická hmota.

[12] Výroba volantů podle stěžovatele nespadá do odvětví chemického, ale zpracovatelského a spotřebního průmyslu. Konečným produktem není základní plastická hmota, ale průmyslové strojní spotřební výrobky pro další přímé užití. Stěžovatel nevyrábí PUR pěnu do zásoby. Již v žalobě tvrdil, že reakční produkty izokyanátů nejsou podle zákona o chemických látkách považovány za polymery. Výčet látek v bodu 4.1 h) přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci je konečný a nikoli demonstrativní.

[13] Stěžovatel soudu předložil znalecké posudky vypracované prof. Ing. Bohuslavem Doležalem, CSc. a Ing. Karlem Bičovským a dále odborný posudek RNDr. Oldřicha Kuběny. Ačkoliv těmito posudky prokazoval, že pro výrobu volantů u stěžovatele se nevyžaduje integrované povolení, soud odmítl provést výsledek uvedených znaleců.

[14] Přestože stěžovatel upozorňoval, že zákon ani judikatura nedefinují pojmy jako průmyslové měřítko či základní plastické hmoty, městský soud se jejich výkladem nezabýval. Naopak provedl výklad pojmů z chemického průmyslu, aniž by k tomu měl odbornou kvalifikaci anebo se opřel o odborný posudek či stanovisko znaleců. Řadou znaleckých posudků a dalších důkazů předložených stěžovatelem se nezabýval. Soud vyložil předmětné ustanovení způsobem, který neodpovídá jazykovému ani teleologickému výkladu. Vyšel pouze ze stanoviska Evropské komise ze dne 11. 12. 2009,

ale již nevysvětlil, z jakých důvodů jej považoval za rozhodující. Podle stěžovatele je toto stanovisko nedostatečné. Odborné problematice jsou věnovány pouhé dvě, nikterak zdůvodněné, věty. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že městský soud nebyl povinen se obrátit na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou. Rovněž navrhl, aby o výklad předmětného bodu směrnice 96/61/ES požádal Nejvyšší správní soud.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti zrekapituloval vady řízení, které vytkl žalovanému v žalobě (zejména porušení § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu). Dále uvedl, že žalovaný ani městský soud se nezabývali námitkou, že správní rozhodnutí nesmí být rozporu s pravidlem, že v pochybnostech nelze rozhodovat k tíži účastníka řízení.

[16] Rozsudek městského soudu je podle stěžovatele nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Soud se nezabýval žádným z důkazů předložených dle bodů 4 - 10 žaloby (pozn. NSS - stěžovatel pod těmito body poukazoval, že nelze zaměňovat výrobu a použití chemické látky; s ohledem na rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 19. 1. 2007, čj. 99/M/06/1186/ENV/06, lze pochybovat, že polyuretanová pěna je „základní organickou chemickou látkou“; vypěňování PUR pěny nemá významný vliv na životní prostředí; reakční produkty izokyanátů nejsou polymery; vypěňování polyuretanu je použitím a nikoliv výrobou chemických látek; neuvedení technologie výroby polyuretanů v BREF dokumentech; pro identickou výrobu není třeba žádat integrované povolení např. v Německu, Španělsku, Rumunsku a Portugalsku).

IV.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na závěru, že zařízení provozované stěžovatelem podléhá integrovanému povolení. Je nerozhodné, zda PUR pěna je vyráběna jako konečný produkt, nebo jen základ pro konečný výrobek. Podstatné je, že během výroby probíhá činnost vymezená v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Ohledně zařazování polyuretanového vypěňování pod bod 4.1 písm. h) přílohy č. 1 předmětného zákona dříve panovala nejasnost, žalovaný ji však odstranil stanoviskem ze dne 18. 10. 2006, čj. 74462/ENV/06. Žalovaný považuje předložené znalecké posudky za irelevantní. V dané věci není důvod pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Odborným orgánem je zde správní orgán. Městský soud si nemusel opatřit odborný posudek a naopak sám mohl vyložit příslušná ustanovení zákona o integrované prevenci. Žalovaný odmítl, že by správní řízení bylo zatíženo vadami a že by rozsudek městského soudu byl nepřezkoumatelný.

V.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Podstatou souzené věci je otázka, zda výroba automobilových volantů potažením základní kovové kostry výrobku polyuretanovou pěnou, přičemž polyuretan vzniká polyadiční reakcí mezi polyolem a diisokyanátem, spadá do kategorie 4.1 h) přílohy č. 1

zákona o integrované prevenci, v důsledku čehož je provozovatel zařízení povinen požádat o vydání integrovaného povolení ve smyslu § 2 písm. g) zákona o integrované prevenci.

[21] Soud předesílá, že otázka, zda určitá činnost podléhá nebo naopak nepodléhá integrovanému povolení, je otázkou právní, založenou především na výkladu zákona o integrované prevenci. K jejímu posouzení je povolán správní orgán specializovaný v oblasti integrované prevence a žalovaný coby ústřední orgán státní správy, zajišťující odbornou podporu výkonu státní správy v této oblasti (viz § 5 zákona o integrované prevenci a § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Na tom nic nemění ani možnost správního orgánu vyžádat si jako podklad pro posouzení konkrétní činnosti odborné vyjádření či znalecký posudek. Zákonnost úvah žalovaného podléhá soudnímu přezkumu.

[22] Jak plyne z důvodové zprávy k návrhu zákona o integrované prevenci (viz sněmovní tisk č. 63/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, volební období 2002 – 2006, digitální depozitář, www.psp.cz), zákonná úprava integrovaného povolení vychází z implementace směrnice 96/61/ES. Má za cíl zajištění harmonizace českého práva s právem Evropských společenství, resp. Evropské unie. Výklad zákona o integrované prevenci je proto nutno provádět eurokonformním způsobem, tj. v souladu s textem a účelem uvedené směrnice (viz čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 4 odst. 3 a čl. 288 Smlouvy o Evropské unii).

[23] Žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně, zařadil stěžovatelem provozované zařízení pod bod 4 přílohy č. 1, tedy do kategorie chemického průmyslu, konkrétně pod bod 4.1 písm. h), do kterého náleží chemická zařízení na výrobu základních organických chemických látek, jako jsou základní plastické hmoty (syntetická vlákna na bázi polymerů, vlákna na bázi celulózy). „Výrobou“ v kategorii chemického průmyslu se přitom rozumí výroba v průmyslovém měřítku pomocí chemických procesů, podle výčtu v oddílech 4.1 až 4.6. Česká verze směrnice 96/61/ES zněla shodně. Pouze „výrobu“ specifikovala jako výrobu v průmyslovém měřítku na základě chemického zpracování látek nebo skupin látek podle výčtu v oddílech 4.1 až 4.6.

[24] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda mu s ohledem na čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie nevystala povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou týkající se výkladu bodu 4.1 h) přílohy I směrnice 96/61/ES. Shledal, že tomu tak není. Výklad uvedeného bodu považuje za jasný a nerozporný (*acte clair*). Dále podanou argumentaci navíc potvrzuje, byť v souvislosti s řešením jiné právní otázky, i judikatura Soudního dvora (*acte éclairée*); k povinnosti položit předběžnou otázkou srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví, 283/81, bod 16 a násl.

[25] Směrnice 96/61/ES ani zákon o integrované prevenci nedefinují pojem „základní plastické hmoty“. Podle judikatury Soudního dvora je třeba význam a dosah pojmů, pro které nemá unijní právo definici, určit v souladu s jejich obvyklým smyslem v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém jsou použity, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž jsou součástí (viz rozsudky ze dne 24. 10. 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, bod 38; ze dne 22. 12. 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, bod 17, nebo ze dne 22. 1.

2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA, C-473/07, body 23 a 24).

[26] Podle jejího článku 1 je účelem směrnice 96/61/ES docílit integrované prevence a omezování znečištění uplatněním opatření, která mají vyloučit, anebo snížit emise z činností uvedených v její příloze I do ovzduší, vody a půdy v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí (viz také výše uvedený rozsudek Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA, bod 25, nebo rozsudek ze dne 15. 12. 2011, Niels Moller proti Haderslev Kommune, C-585/10, body 29 a 30). Obdobným způsobem je vymezen i účel zákona o integrované prevenci. Ten v § 1 v rozhodné době stanovil, že jeho účelem 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. Při výkladu směrnice 96/61/ES je vhodné přihlídnout též k bodu 18 jejího odůvodnění, podle kterého je věcí členských států, aby stanovily, jakým způsobem je třeba vzít v úvahu technické charakteristiky dotyčného zařízení, jeho zeměpisnou polohu a stav životního prostředí v místě, kde se zařízení nachází.

[27] Nejvyšší správní soud porovnal jednotlivé jazykové verze směrnice 96/61/ES a shledal, že výčet látek podaný v závorce posuzovaného bodu není v jednotlivých jazykových verzích zcela totožný. V podstatě dvě třetiny jazykových verzí (např. německá, francouzská, španělská, portugalská, italská, maďarská, švédská, holandská, řecká) obsahují ve výčtu v závorce 3 látky, a to polymery, syntetická vlákna a vlákna na bázi celulózy. Naopak třetina jazykových verzí (např. česká, anglická, slovenská, polská, bulharská, rumunská) obsahuje ve výčtu v závorce toliko dvě látky, a sice syntetická vlákna na bázi polymerů a vlákna na bázi celulózy.

[28] Se zřetelem k tomu, že všechny jazykové verze směrnice jsou „správné“ a „autentické“, je třeba přistoupit ke srovnávacímu jazykovému výkladu ustanovení unijního práva (bližší viz Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 529 a násl.). Požadavek jednotného výkladu různých jazykových verzí vyžaduje, aby bylo dotčené ustanovení v případě rozdílu mezi jazykovými verzemi vykládáno s ohledem na celkovou systematiku a účel právní úpravy, jejíž část tvoří (viz výše uvedený rozsudek Kraaijeveld a další, bod 28, rozsudek ze dne 19. 4. 2007, Profisa, C-63/06, bod 14, a rozsudek ze dne 14. 4. 2007, UAB Profisa v. Muitenes departamentas prie Lietuvos Respublikos finansu ministerijos, C-63/06).

[29] Nejvyšší správní soud ověřil, že s účinností od 18. 2. 2008 byla směrnice 96/61/ES nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění. V anglické verzi směrnice došlo pomocí interpunkce k oddělení polymerů od syntetických vláken, čímž byla anglická verze uvedena do souladu s jinými jazykovými verzemi; česká verze směrnice tuto změnu nereflektovala. Česká verze nové Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) je již plně v souladu s dalšími jazykovými zněními: ve výčtu látek v bodě 4.1 písm. h) přílohy I. vyjmenovává: a) polymery, b) syntetická vlákna a c) vlákna na bázi celulózy.

[30] Nejvyšší správní soud zde vyšel z následujících úvah. Česká jazyková verze patrně vychází z anglické verze. Jestliže česká verze reflektuje anglické slovní spojení „*polymers synthetic fibres*“ jako syntetická vlákna na bázi polymerů, pak *polymers* musí být adjektivum ve smyslu *polymerní* nebo *polymerový*. Tak tomu však není, protože adjektivu *polymerní* odpovídá anglické *polymeric* a adjektivu *polymerový* pak *polymer*. Anglická, francouzská i německá verze českého termínu „*vlákna na bázi celulosy*“ obsahuje v sobě spojení „na bázi“ - *cellulose-based fibre*, *Fasern auf Zellstoffbasis*, *fibres à base de cellulose*. V případě *syntetických vláken na bázi polymerů* (v angličtině tedy *synthetic polymer-based fibres*) však tyto jazykové verze termín *báze* neobsahují. Jediným logickým vysvětlením je podle Nejvyššího správního soudu to, že i v anglické verzi jde ve skutečnosti o 3 příklady základních plastických hmot s tím, že mezi slovy *polymers* a *synthetic fibres* chybí čárka, která by tato slova zřetelně oddělovala.

[31] Tato skutečnost nemá za následek nesrozumitelnost či nejednotnost právní úpravy, která by měla za následek povinnost zdejšího soudu iniciovat řízení o předběžné otázce u Soudního dvora EU. I v unijním právu platí, že prvním krokem při výkladu právní normy je zjištění jejího obsahu na základě jazykového vyjádření. Komparace jednotlivých jazykových verzí je tak jednou z důležitých metod výkladu a současně základní podmínkou pro doktrínu *acte clair*, kterou je však třeba aplikovat uvážlivě, s vědomím základního účelu celého řízení o předběžné otázce, tj. zabránění roztržité jednoty práva EU (viz také Bobek, M., Komárek, J. Passer, J., Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha, Linde, 2005, 231 s). Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že v souladu se smyslem směrnice 96/61/ES lze dospět k závěru, že mezi základní plastické hmoty patří i polymery coby samostatná skupina základních plastických hmot. Právě mezi polymery náleží polyuretan. O tomto východisku není mezi účastníky sporu.

[32] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že z výkladu směrnice 96/61/ES plyne, že bod 4.1 obsahuje toliko demonstrativní výčet činností, které podléhají režimu integrovaného povolení; tomu svědčí jednak užitý termín „jako jsou“ (tj. „such as“, „wie“, „que“) a jednak samotný účel posuzované právní úpravy mající za cíl efektivní ochranu životního prostředí. Uvedený bod je proto třeba vykládat tak, že integrovanému povolení podléhají chemická zařízení na výrobu základních plastických hmot, mezi něž se řadí především látky vyjmenované v závorce písmene h) daného bodu. Uvedenému svědčí i právně nezávazná výkladová pravidla Evropské komise, jejichž cílem je poskytnout členským státům pomoc při implementaci směrnice 96/61/ES, (dostupná z http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/general_guidance.htm). Také podle nich by měl být pojem „základní“ vykládán v širším slova smyslu. Tento pojem nemůže označovat pouze chemické látky požadující další zpracovávání, jelikož některé chemické látky, které jsou výslovně uvedeny v bodě 4 přílohy I směrnice 96/61/ES mohou být již finální (ale stále základní) chemické výrobky (například syntetické kaučuky, barviva a pigmenty, polymerová syntetická vlákna), které však mohou být předmětem dalšího zpracovávání, ale nikoliv ve smyslu chemické výroby.

[33] S ohledem na uvedené lze konstatovat, že účel zákona i směrnice je vymezen široce a proto musí být v tomto smyslu i takto vykládány. Naopak je nelze vykládat restriktivně. Směrnice umožňuje různost hodnocení v závislosti na technické charakteristice zařízení, jeho umístění a stavu životního prostředí v místě, kde se nachází. Je proto přirozené, že

zákon ani směrnice neobsahují konečný výčet všech konkrétních činností, pro které je vyžadováno integrované povolení. To by s ohledem na jejich nepřeberné množství, neustálý vývoj a veškeré varianty výroby jednotlivých látek (co se týče chemického zpracovávání, produkováných chemických látek nebo skupin látek, typu a umístění), které mohou mít negativní vliv na životní prostředí v konkrétním místě, bylo obtížně možné. Ve vztahu k ochraně životního prostředí by to dokonce bylo kontraproduktivní. Proto je podle Nejvyššího správního soudu vždy na příslušném správním orgánu, aby rozhodl a rovněž náležitě odůvodnil, zda určité zařízení spadá pod rozsah zákona o integrované prevenci vzhledem ke všem zjištěným konkrétním okolnostem případu. Žalovaný této povinnosti v uspokojivé míře dostal. Nejvyšší správní soud s žalovaným i městským soudem shodně shledal, že stěžovatelem provozované zařízení podléhá integrovanému povolení v režimu bodu 4.1 písm. h) přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci.

[34] Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah předloženého spisového materiálu nepochybuje o tom, že výroba polyuretanové pěny používané stěžovatelem při výrobě volantů spadá do režimu zákona o integrované prevenci. V zařízení provozovaném stěžovatelem dochází k výrobě základních organických chemických látek v průmyslovém měřítku pomocí chemických procesů ve smyslu bodu 4 přílohy č. 1 předmětného zákona. O výrobu v průmyslovém měřítku se jedná s ohledem na předmět činnosti stěžovatele a nepochybnitelný komerční charakter jeho výroby. Skutečnost, že stěžovatel nevyrábí PUR pěnu do zásoby, jak argumentoval v průběhu řízení před městským soudem, nemá vliv na posouzení průmyslového charakteru výroby. Tento závěr podporují i shora specifikovaná Výkladová pravidla Evropské komise. Podle nich, pokud je konkrétní činnost prováděna za „*obchodním účelem*“, tedy coby profesionální obchodní aktivita, měla by být výroba považována za výrobu v průmyslovém měřítku, a to i v případě, že látka je meziprodukt a není samostatně obchodovatelná. Mezi účastníky řízení pak nebylo sporu o tom, že během výrobního procesu dochází k polymerační reakci (polyadici) mezi diisokyanátem a polyolem. Jedná se o chemickou přeměnu pomocí chemické reakce. V řízení nebylo ani jakkoliv zpochybněno to, že polyuretan náleží mezi polymery.

[35] Skutečnost, zda PUR pěna vyráběná v zařízení stěžovatele je či není konečným produktem, je pro podřazení zařazení do režimu zákona o integrované prevenci nepodstatná. Podstatné je to, že pod režim tohoto zákona spadá samotná výroba PUR pěny, sloužící k výrobě konečného výrobku – volantu. Neobstojí ani stěžovatelova námitka, že jím provozovaná výroba spadá z hlediska oborové klasifikace ekonomických činností do zpracovatelského průmyslu. Tyto klasifikace jsou zavedeny pro statistická data o činnostech v ekonomických oblastech, a nikoliv pro podporu ochrany životního prostředí. Ani stěžovatel netvrdil, že existuje zákonná provázanost mezi zařazením určité činnosti do Odvětvové klasifikace ekonomických činností (OKEČ), resp. Klasifikací ekonomických činností (CZ-NACE) a do přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci.

[36] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že pro identickou výrobu není v ostatních zemích EU nutné žádat integrované povolení. Nelze opomenout, že z odůvodnění směrnice 96/61/ES vyplývá, že členské státy mohou zohlednit technické charakteristiky zařízení, jeho zeměpisnou polohu a stav životního prostředí v místě, kde se zařízení nachází. Z údajů obsažených ve stanovisku žalovaného k zařazování technologie výroby polyuretanu vypěňováním do působnosti zákona o integrované prevenci, které je

založeno v soudním spise naopak vyplývá, že postup žalovaného není v rámci EU ojedinělý. Žalovaný doložil, že výroba PUR pěny podléhá režimu integrované prevence např. ve Velké Británii, Irsku či Polsku.

[37] Stěžovatel namítl, že žalovaný porušil § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Nejvyšší správní soud uvádí, že každý případ podřazení výroby pod zákon o integrované prevenci je nutno posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Současně platí, že stěžovatel by se mohl dovolávat obdobného či stejného zacházení ze strany správního orgánu jen tehdy, byl-li jeho předchozí postup v souladu se zákonem. To znamená, že i kdyby žalovaný v minulosti ve skutkově totožném případě shledal, že zařízení nepodléhá integrovanému povolení, stěžovatel by se nemohl dovolávat těchto závěrů v případě, že jsou v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005 – 86). Důvodnou pak není ani námitka, že se soud ani žalovaný nezabývali tím, že v pochybnostech má být rozhodováno ve prospěch účastníka. Jak bylo v tomto rozsudku potvrzeno, výroba volantů v zařízení stěžovatele spadá pod režim zákona o integrované prevenci.

[38] Správnost tohoto závěru nemůže ovlivnit ani poukaz stěžovatele na stanovisko ministra životního prostředí ze dne 19. 1. 2007, čj. 99/M/06/1186/ENV/06. Zmíněné stanovisko vyplývá z rozhodnutí vydaného ve zkráceném přezkumném řízení, které se týkalo pokuty uložené jiné obchodní společnosti. Předmětem posouzení byla rovněž výroba vypěňování, avšak výroba vypěňování polyuretanových bloků. V uvedené věci šlo původně o to, zda podléhala nově instalovaná technologie vypěňování integrovanému povolení nebo zda byl správný názor, že modernější typ stroje nelze kvalifikovat jako stavbu nového chemického zařízení. K této dílčí otázce směřovalo rozhodování v pořadí prvním zkráceném přezkumném řízení. Ministerstvo životního prostředí jako odvolací orgán následně změnilo své předchozí stanovisko a nově trvalo na nezbytnosti integrovaného povolení pro provoz nového modernějšího zařízení. Za této situace ministr citovaným rozhodnutím v pořadí druhém zkráceném přezkumném řízení poukázal na zásadu, že v pochybnostech nelze rozhodovat k tíži účastníka řízení. Proto zrušil rozhodnutí o odvolání proti uložení pokuty a řízení zastavil.

[39] Jak již bylo uvedeno, hodnocení, zda bylo či nebylo třeba integrovaného povolení, podstatnou měrou závisí na konkrétním druhu průmyslové výroby. Byť by se též v uvedené věci jednalo o výrobu polyuretanové pěny, nelze nevidět, že postup vypěňování byl v souzené věci odlišný. Podstatné je, že právní názor ministra nebyl komplexním posouzením podmínek pro vydání či nevydání integrovaného povolení pro zařízení na výrobu polyuretanové pěny, ale procesním vyústěním komplikovaného správního řízení o uložení pokuty v konkrétní věci. Ministr setrval na tom, že pojem základní chemická látka není definován právními předpisy a vyjádřil pochybnost, že je jí polyuretanová pěna. Soudy však interpretaci tohoto pojmu provedly a dospěly k jinému závěru. Dalším důvodem pro zastavení řízení o pokutě byly ministru i další skutkové okolnosti. Odbornými posudky bylo totiž zjištěno, že fakticky bylo starší zařízení nahrazeno modernějším zařízením, které používalo stejný technologický postup. Citované stanovisko ministra proto nemohlo u stěžovatele vyvolat legitimní očekávání, že v této věci bude

postupováno shodně. Stěžovatel ostatně tuto námitku uplatnil pouze jako jeden z dílčích argumentů a netvrdil, že v důsledku dosavadní jednotné praxe správních orgánů očekával posouzení věci konkrétním způsobem.

[40] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že výslovné neuvedení technologie výroby PUR pěny v Referenčních dokumentech BREF, obsahujících nejlepší dostupné techniky (BAT), které pro jednotlivá odvětví vydává Evropská komise, nemůže mít vliv na posouzení toho, zda je pro předmětné zařízení potřebné integrované povolení. Tyto dokumenty nejsou právně závazné, nýbrž plní toliko informační funkci. Referenční dokument nejlepších dostupných technik v rámci výroby polymerů (*Reference Document on Best Available Techniques in the Production of Polymers*) se věnuje jen některým typům výroby polymerů s ohledem na objem produkce a potencionální dopad na životní prostředí. Není v jeho možnostech pokrýt veškeré varianty výroby jednotlivých látek. Nadto, s ohledem na § 2 písm. e) a kritéria obsažená v příloze č. 3 zákona o integrované prevenci lze na základě obecných postupů uvedených v tomto zákoně určit nejlepší dostupné techniky pro každou činnost.

[41] Stěžovatel v kasační stížnosti městskému soudu vytkl, že neprovedl jím předložené důkazy. Městský soud odůvodnil neprovedení výsledku znaleců RNDr. Oldřicha Kuběny a Ing. Karla Bičovského tím, že oba znalecké posudky byly vypracovány až po vydání napadeného rozhodnutí a jejich výsledek by tedy nijak neovlivnil závěr správních orgánů. Nejvyšší správní soud se s tímto postojem neztotožňuje, neboť by vedl k popření možnosti dokazování před správními soudy (§ 52 a § 77 odst. 2 s. ř. s.). Soud s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To však neznamená, že nemůže provést důkazy, které se vztahují k posuzované povinnosti stěžovatele požádat o integrované povolení.

[42] Tento dílčí nesouhlas však s poukazem na shora uvedené důvody nemohl mít za následek nezákonnost rozhodnutí soudu o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Ačkoliv je odůvodnění městského soudu stručné a lze nalézt i další důvody pro podporu přijatého právního názoru, Nejvyšší správní soud přihlédl k tomu, že podstatou soudního řízení byla otázka, zda stěžovatelem provozovaná činnost podléhá integrovanému povolení. Rozsudek městského soudu obsahuje správný závěr, že tomu tak je.

[43] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným. Protože v řízení neshledal ani jiné nedostatky, ke kterým je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[44] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. ledna 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu