



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **CONDEC, spol. s r.o.**, se sídlem Třebechovice pod Orebem, Sv. Čecha 1224, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2012, č. j. 401/550/12-Mor 27865/ENV/12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2014, č. j. 6 A 96/2012 - 88,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce provozuje činnost spočívající ve zdobení skla obtisky a potiskování skla sítotiskem.

[2] Oblastní inspektorát České inspekce životního prostředí rozhodl, že žalobce provozuje střední stacionární zdroj znečištění dle § 4 odst. 3, 4 a 10 zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší, a bodu 3.3 části II přílohy č. 1 nařízení vlády č. 615/2006 Sb., o stanovení emisních limitů a dalších podmínek provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší (dále jen „nařízení vlády“).

[3] Žalovaný následně zamítl žalobcovu odvolání. Toto rozhodnutí však Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 8. 2010, č. j. 6 Ca 223/2008 - 60, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 6. 1. 2011, č. j. 7 As 104/2010 - 88. Nejvyšší správní soud potvrdil názor městského soudu, že správní orgány musí doplnit provedené dokazování. Neopatřily totiž dostatek důkazů o tom, že zařízení umístěné v provozovně žalobce je skutečně zprovozněno a využíváno k zušlechťování skla. Pouhé umístění technologického zařízení, aniž by bylo prokázáno, že je skutečně provozováno, není automaticky zdrojem znečišťování. Pro zařazení předmětného stacionárního zdroje do kategorie středního zdroje znečišťování je nutné, aby ze správního spisu bylo patrné, že skutečně dochází k provozování zpracovávání a zušlechťování skla sítotiskem, sítotiskem s obtisky či malbou s následným vypálením.

[4] Po vrácení věci soudem žalovaný rozhodnutí oblastního inspektorátu rovněž zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[5] Oblastní inspektorát, vázán předchozím právním názorem soudů, provedl ohledání na místě a následně po doplnění dokazování opětovně rozhodl tak, že žalobcovu činnost klasifikoval jako střední stacionární zdroj znečištění. Žalobce podle něho provozuje činnost, která spadá pod vymezení v bodě 3.3 části II přílohy č. 1 nařízení vlády – výroba skla, včetně skleněných vláken, podskupina zpracovávání a zušlechťování skla (leštění, malování, mačkání, tavení z polotovarů nebo střepů, výroba bižuterie aj.). Své rozhodnutí založil na zjištěných získaných ohledáním na místě, z nichž vyplynulo, že žalobce ve třech pecích zušlechťuje sklo vypalováním obtisků a potiskem skla. Následné odvolání žalovaný zamítl a rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil.

[6] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze. Nesouhlasil s kategorizací jeho činnosti provedenou žalovaným. V žalobě uvedl, že § 4 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, stejně jako evropská úprava tvořící národní úpravě předobraz, dělí stacionární zdroje podle jejich vlivu na kvalitu ovzduší. Žalovaný však při zařazování žalobcovy činnosti kritérium vlivu zdroje na kvalitu ovzduší nevzal do úvahy. Pokud nařízení vlády toto kritérium vzít v potaz neumožňuje, je podle žalobce nezákonné. Neodůvodněně tak vytváří rozdílné režimy pro stejné činnosti se stejnými emisemi, lišícími se jen tím, na jaký podklad jsou potisky nanášeny – přísnější režim v případě skla a méně přísný režim v případě keramiky. U ní je totiž střední zdroj dle bodu 3.5 přílohy k nařízení až od produkce vyšší než 5 tun/den, zatímco u skla žádné takové omezení není.

[7] Městský soud však dospěl k závěru, že žalovaný žalobcovu činnost zařadil správně, a proto žalobu napadeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Jako důvod stížnosti uvádí nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

[9] Dle stěžovatele správní orgány i městský soud jeho činnost nesprávně zařadily jako střední stacionární zdroj znečištění ovzduší. Tento závěr opírá o tři důvody.

[10] Za prvé, stěžovatel sklo nezpracovává, ale pouze ho potiskuje. Mimo sklo potiskuje i další materiály, zejména keramiku a porcelán. Tomu odpovídá i zařazení jeho činnosti dle Klasifikace ekonomických činností jako činnosti s kódem 18.12 (tisk ostatní, kromě novin) a nikoliv jako činnost s kódem 23.1 (výroba skla a skleněných výrobků). Jelikož jeho činnost nelze zařadit pod kategorii 3.3 přílohy k nařízení vlády, ani žádnou jinou, jedná se dle stěžovatele o nevyjmenovaný zdroj znečištění ovzduší, který by měl být posouzen jako zdroj malý. To ostatně potvrdili jak autorizovaná společnost EMPLA AG, tak i žalovaný ve svém stanovisku zaslaném městskému soudu. Vyplývá to i ze znění směrnice 2008/1/ES, která byla národní úpravě předobrazem. Ta totiž v bodě 3.3 přílohy č. 1 obsahuje pouze kategorii zařízení na výrobu skla včetně skleněných vláken, o kapacitě tavení větší než 20 tun denně. Stěžovatel nevyrábí sklo ani netaví vlákna, a i kdyby svou činností pod kategorií spadal, nenaplnuje limit 20 tun denně. Jedinou myslitelnou kategorií, která by mohla přicházet do úvahy, je bod 6.7 přílohy směrnice (zařízení pro povrchovou úpravu předmětů), u které by však stejně nesplňoval kvantitativní hledisko spotřeby rozpouštědel. Zrovna tak i nová právní úprava ochrany ovzduší provedená zákonem č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší, ve svém bodě 5.5 přílohy 2 stanoví pro zpracování a zušlechťování skla limit zpracovaného skla.

[11] Za druhé, městský soud stejně jako správní orgány, vadně posoudil zákonnost nařízení vlády. Smysl a účel zákona o ochraně ovzduší je rozlišovat zdroje podle jejich vlivu na ovzduší (§ 4 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší). Kategorie obsažené v nařízení vlády však toto kritérium neberou v potaz, neboť pro stejné činnosti stanoví jinou kategorizaci a jiný rozsah povinností provozovatelů. Nařízení vlády totiž činí rozdíl mezi potiskováním různých nosičů (např. skla a keramiky), přitom zdrojem emisí do ovzduší z této činnosti není hmotný nosič potisku (sklo či keramika), který do provozu přichází již jako hotový výrobek, ale až jeho úprava, která je totožná u různých nosičů. Dělení dle nosiče potisku tak plodí absurdní důsledek, že stejná činnost se stejným vlivem na ovzduší, má rozdílně přísný režim. Nařízení vlády proto podle žalobce vybočuje z mezí daných zákonem a nemělo by být při zařazování stěžovatele do kategorie zdroje znečištění ovzduší výhradním východiskem.

[12] Za třetí, stěžovatel má zato, že i kdyby nařízení vlády nebylo nezákonné, správní orgány i městský soud ho vyložily nesprávně. Při výkladu nařízení totiž nezohlednily, že smyslem zákona o ochraně ovzduší je rozlišovat zdroje znečišťování podle jejich vlivu na ovzduší. Není tak možné hodnotit pouze formální naplnění popisu skupiny zdrojů, ale je nutné hledět na skutečné zatížení ovzduší konkrétním zdrojem. Že je třeba brát v úvahu i významnost znečišťování ovzduší plyne i ze zmiňované evropské směrnice. V tomto formálním posouzení bez zhodnocení skutečného materiálního vlivu na kvalitu ovzduší stěžovatel spatřuje i porušení zásady proporcionality, kdy stát zasáhl do jeho práva na podnikání bez zásahu veřejné moci, aniž by se zabýval ohrožením veřejného zájmu spočívajícího v ochraně ovzduší.

[13] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry městského soudu a setrval na svém právním názoru uvedeném v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Z důvodu větší přehlednosti soud své odůvodnění strukturuje dle tří stěžovatelem uplatněných kasačních námitek. Nejprve se tedy vyjádří k námitce, že činnost stěžovatele nepředstavuje zpracování a zušlechťování skla (*III. A*), poté se věnuje namítané nezákonnosti nařízení (*III. B*) resp. jeho nesprávné interpretaci městským soudem (*III. C*).

III. A) K námitce nesprávného posouzení činnosti stěžovatele jako zpracování a zušlechťování skla

[18] Svojí první kasační námitkou stěžovatel nesouhlasí se zařazením jeho činnosti pod kategorii bodu 3.3 přílohy č. 1 nařízení vlády, která zní: „*zpracovávání a zušlechťování skla (leštění, malování, mačkání, z polotovarů nebo střeptů. Výroba bižuterie, aj)*“. Stěžovatel nyní v kasační stížnosti tvrdí, že sklo nezpracovává, ale potiskuje.

[19] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační námitka nepřipustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. Stěžovatel námitku, že vůbec sklo nezpracovává či nezušlechťuje, v žalobě neuplatnil, ač tak nepochybně učinit mohl. Kasační soud se tedy s ohledem na koncentrační zásadu řízení ve správním soudnictví nemůže námitkou vůbec zabývat. Tato kasační námitka je proto nepřipustná.

III. B) K námitce nezákonnosti nařízení

[20] Další námitkou stěžovatel zpochybňuje zákonnost nařízení vlády. To podle jeho názoru stanoví kategorie znečišťování tak, že stejná činnost, spočívající v potiskování, spadá do různého režimu v závislosti na materiálu, který je potiskován. Kategorizace znečišťování nepřihlíží ke skutečnému vlivu zdroje na ovzduší.

[21] Ani tato námitka není důvodná. Příloha č. 1 nařízení vlády obecně vyjmenovává různé typy stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší a zařazuje je pod jednu z kategorií zdroje znečištění – malý, střední, velký, nebo zvlášť velký. Skupiny zdrojů (jejich typy) nejsou v nařízení popsány s ohledem na konkrétní zdroj znečišťování, ale obecným popisem jejich charakteristiky. Pro zařazení zdroje pod příslušnou kategorii tedy není rozhodující, že v konkrétním případě do kategorie středního zdroje může spadat zdroj, který ve svém důsledku neznečišťuje ovzduší natolik, jako zdroj, který spadá do kategorie

malého zdroje znečištění. Důležité je v souladu s principem prevence a předběžné opatrnosti vymezit typy zdrojů uvedením jejich obecné charakteristiky s tím, že přiřazení popsaného typu zdroje pod určitou kategorii odráží obecný potenciál znečišťování ovzduší tímto typem zdroje.

[22] Na stěžovatelovu věc aplikovatelné nařízení vlády není nezákonné. Vláda v něm na základě zmocnění zákonodárce stanovila, že zpracování a zušlechťování skla má takový potenciál znečišťování ovzduší, že tato činnost spadá do kategorie středního zdroje. Takovéto dělení není diskriminační ani neracionální, a to i přesto, že může v konkrétním případě existovat činnost s podobným vlivem na ovzduší, která však do kategorie středního zdroje nespadá. Nařízení tento režim pro nakládání se sklem stanovilo preventivně, neboť v určitých fázích nakládání se sklem může mít zásadní vliv na kvalitu ovzduší. To, že tomu v případě stěžovatele tak být nemusí, neznamená nutně nezákonnost vymezení kategorií.

[23] Při posuzování, zda zařazení zpracování a zušlechťování skla provedené nařízením je zákonné, není režim potiskování keramiky relevantní. Možnost, že normotvůrce určitý typ zařízení do jedné ze skupiny zapomněl uvést, anebo že se rozhodl činnost s určitými podobnými znaky do skupiny nezařadit, nečiní pozitivně vymezenou skupinu nezákonnou. Navíc stěžovatelem uváděný předpoklad zařazení zařízení na potisk keramiky do kategorie malého zdroje znečišťování ovzduší není vůbec zřejmý.

[24] Žalovaný po zrušení jeho rozhodnutí správními soudy postupoval v souladu s jejich závazným právním názorem požadujícím, aby pro zařazení stěžovatele jako středního zdroje znečišťování ovzduší postavil na jisto, že v provozovně stěžovatel skutečně zušlechťuje sklo sítotisky či vypalováním obtisků. Jsa vázán tímto právním názorem žalovaný tuto otázku ohledáním na místě na jisto postavil a zařadil stěžovatele do kategorie středního zdroje. Tento postup byl v souladu s právním názorem vyjádřeným městským soudem a Nejvyšším správním soudem.

[25] Lze tedy uzavřít, že nařízení není nezákonné a správní orgány ani městský soud nepochybily, pokud ho ve věci aplikovaly.

III. C) K námitce nesprávné interpretace nařízení městským soudem

[26] Poslední námitkou stěžovatel nesouhlasil s výkladem nařízení vlády učiněným správními orgány a následně městským soudem. Při zařazování zdrojů totiž není možné hledět pouze na formální hledisko popisu jednotlivých typů zdrojů v příloze nařízení, ale je třeba brát v úvahu, že účel zákona o ochraně ovzduší je dělení zdrojů znečištění podle jejich skutečného vlivu na ovzduší.

[27] Ani této námitce kasační soud nepřisvědčuje, neboť pro stěžovatelem navrhovaný materiální korektiv škodlivosti při zařazování zdroje do jednotlivých kategorií není v zákoně o ochraně ovzduší ani v nařízení vlády místo. Hledisko škodlivosti je obsaženo již v jednotlivých typově vymezených skupinách zdrojů. Některé zdroje jsou uvedené bez jakéhokoli limitu (tj. stačí naplnit popis skupiny), jiné jsou uvedené s určitým kvantitativním limitujícím kritériem, od jehož naplnění je již zdroj vyjmenovaným zdrojem. Je tudíž zřejmé, že škodlivost postihuje již samotná kategorizace dle

vyjmenovaných skupin v nařízení. U zdrojů, u kterých vláda vnímala velký potenciál znečištění ovzduší bez ohledu na objem vykonávané činnosti, v nařízení nutnost naplnění minimálního limitu nestanovila. Naopak u zdrojů, u kterých tento potenciál vnímala až od určité kvantity činnosti nebo produkce, tento limit stanovila. Tímto rozlišením režimu pro různé skupiny zdrojů znečišťování tak ve výsledku dochází k zohlednění vlivu zdroje na ovzduší a naplnění zásady proporcionality.

[28] Stěžovatelův poukaz na nedostatek eurokonformního výkladu není na místě, neboť role této výkladové metody přichází v úvahu za situace nejednoznačnosti či mnohoznačnosti vnitrostátní právní úpravy. Vnitrostátní úprava provedená zákonem o ochraně ovzduší a nařízením je však jednoznačná. Na místě není ani odkaz mírnější úpravu kategorizace zdrojů znečišťujících ovzduší dle směrnice Evropské unie 2008/1/ES. Oblast životního prostředí je totiž oblast tzv. minimální harmonizace. V této oblasti dle čl. 193 Smlouvy o fungování Evropské unie (bývalého čl. 176 Smlouvy o Evropském společenství) ochranná opatření Evropské unie nejsou překážkou tomu, aby členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření. Přesně takovýmto přísnějším opatřením je například na stěžovatele aplikované nařízení.

[29] Uvádí-li stěžovatel, že nová úprava v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší zařazuje zušlechťování skla jako vyjmenovaný stacionární zdroj až při produkci skla nad 5 tun za rok, toto tvrzení nemůže mít vliv na právě přezkoumávané rozhodnutí, které bylo vydáno ještě za účinnosti předchozí právní úpravy. Nová právní úprava se může projevit pouze tak, že pokud stěžovatel skutečně nepřesahuje limit uvedený v bodě 5.5 přílohy č. 2, jeho provoz od účinnosti nového zákona o ochraně ovzduší nepodléhá povolení státních orgánů [srov. § 17 odst. 3, písm. a) zákona o ochraně ovzduší z roku 2012].

[30] Námitka nesprávného výkladu nařízení provedeného městským soudem je nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 6. května 2015

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu