



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška 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 25. 3. 2014, č. j. 2165/550/13, 92160/ENV/13, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I.** Město Chrudim, se sídlem Resselovo nám. 77, Chrudim, **II.** Zelená pro Pardubicko z.s., IČ 22665641, se sídlem Bartoňova 831, Pardubice, **III.** Občanské sdružení pro rozvoj Pardubic, IČ 26610957, se sídlem V Zátíší 1058, Pardubice, **IV.** Statutární město Hradec Králové, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, **V.** Arnika – program Toxické látky a odpady, IČ 70947805, se sídlem Chlumova 17, Praha 3, **VI.** STOP spalovně v Rybitví, IČ 22682821, se sídlem Česčkova 1299, Pardubice, zastoupena Mgr. Liborem Malým, předsedou sdružení, bytem nábr. Závodu míru 2739, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 14. 11. 2014, č. j. 52 A 36/2014 – 224,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 14. 11. 2014, č. j. 52 A 36/2014 – 224, a rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2014, č. j. 2165/550/13, 92160/ENV/13, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 20.342 Kč k rukám zástupce žalobce do 30 dnů od právní moci rozsudku.
- III.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce podal dne 19. 12. 2014 kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 14. 11. 2014, č. j. 52 A 36/2014 – 224 (dále jen „napadený rozsudek“). Napadeným rozsudkem krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2014, č. j. 2165/550/13, 92160/ENV/13, (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Krajského úřadu Pardubického kraje (dále „krajský úřad“) ze dne 6. 11. 2013, č. j. KrÚ 76641/2013/OŽPZ/CH („prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení ve věci žádosti žalobce o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o integrované prevenci“) pro zařízení „*Spalovna nebezpečných a ostatních odpadů, provozovna Pardubice*“ (dále jen „*spalovna nebezpečných a ostatních odpadů*“) z důvodu neodstranění vad žádosti ve stanovené lhůtě. Žalobce podle krajského úřadu nepředložil územní rozhodnutí o změně stavby spalovny, resp. o změně vlivu stavby na využití území a dále nepředložil nově zpracované hodnocení zdravotních rizik (dále jen „nové hodnocení rizik“) s respektováním výhrad a připomínek ve vyjádření Krajské hygienické stanice (dále jen „KHS“).

Žalovaný k odvolací námitce, že vydání územního rozhodnutí není podmínkou pro vydání integrovaného povolení, uvedl, že zákon o integrované prevenci se časovým vztahem – posloupností vydávání územního rozhodnutí a integrovaného povolení - nezabývá, upravuje pouze vztah integrovaného povolení a stavebního povolení. Konkrétní postup se musí odvíjet od okolností konkrétního řízení. Podle § 4 odst. 1 písm. o) zákona o integrované prevenci musí žádost obsahovat podklady, které jsou vyžadovány pro vydání rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů podle zvláštních právních předpisů a integrované povolení je má nahradit, pokud již nejsou obsaženy v náležitostech uvedených pod písmeny a) až n) cit. zákonného ustanovení. Z pohledu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpadech“), se jedná o zařízení k odstraňování odpadů, ke kterému je vyžadován souhlas dle § 14 odst. 1 tohoto zákona, jenž je v tomto případě nahrazován integrovaným povolením. Prováděcí vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška č. 383/2001 Sb.“), v § 1 stanoví náležitosti žádosti o souhlas. Dle písm. m) tohoto ustanovení, pokud je souhlas vydáván k již existujícímu zařízení, požaduje se doklad o souladu zařízení se stavebním zákonem. Žalovaný dále uvedl, že žalobce chce

pokračování

k záměru provozovat spalovnu nebezpečných a ostatních odpadů využít komplex bývalé spalovny průmyslových odpadů Synthesia a. s. Pardubice, která byla provozována od roku 1997 do konce ledna 2004. Rekonstrukce a modernizace spalovny představuje výstavbu nových objektů a zásadní přestavbu objektů stávajících a dále rozsáhlé změny technologií. Vzhledem k uvedeným skutečnostem se z pohledu zákona o odpadech jedná o zařízení stávající (nikoliv nové), pro udělení souhlasu dle tohoto složkového zákona by bylo třeba předložit mimo jiné i doklad o souladu zařízení se stavebním zákonem. Obecně se ani zde přesně nestanoví, jaký konkrétní doklad to má být. Logicky takovým dokladem osvědčujícím soulad se stavebním zákonem musí být nové územní rozhodnutí.

Žalobce v odvolání také namítal, že krajský úřad se nevyjádřil k jeho námitkám proti požadavku KHS k předložení nového zpracování rizik, a tyto ani nepředložil k posouzení KHS. Žalovaný k tomu uvedl, že postup předložení uplatněných námitek KHS by krajský úřad jistě volil, pokud by takové námitky byly vzneseny v rámci lhůt pro odvolání proti usnesení o přerušení řízení, jehož součástí byla právě výzva k předložení požadovaných dokumentů. Lhůta pro předložení požadovaného dokumentu marně uplynula, případné vypořádání uplatněných námitek po lhůtě je zcela bezpředmětné a na právní stav věci nemůže mít vliv.

Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí **žalobu**, přičemž měl za to, že jeho žádost o vydání integrovaného povolení byla úplná, neboť předložil veškeré podklady podle § 3 odst. 6 zákona o integrované prevenci. Žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že podle § 14 zákona o odpadech, ve spojení s § 1 písm. m) vyhlášky č. 383/2001 Sb., požadovaným dokladem o souladu zařízení se zvláštními právními předpisy, nejde-li o mobilní zařízení, je právě územní rozhodnutí. Žalobce měl za to, že takové doklady je třeba předkládat pouze, jde-li o existující zařízení, přičemž v případě záměru žalobce se o existující zařízení nejedná. Žalovaný nevypořádal řádně jeho námitky, že argumentace v prvostupňovém rozhodnutí, pokud jde o povinnou náležitost žádosti v podobě územního rozhodnutí, neměla podklad v platných právních předpisech. Podle žalobce dále nebyly dostatečně vypořádány jeho odvolací námitky proti požadavku předložení nového hodnocení rizik, když žalobci je vytýkáno opožděné vznesení námitek, ač je učinil v řízení před správním orgánem prvního stupně. Námitky KHS směřovaly proti důvodnosti žádosti žalobce (do merita věci), nikoliv proti tomu, že by taková žádost neobsahovala požadované doklady.

Krajský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** uvedl, že spalovna odpadů nacházející se v k. ú. Rybitví byla zkolaudována jako zařízení k odstraňování odpadů kolaudačním rozhodnutím ze dne 7. 7. 1997, č.j. T 91-S/87/1997/KI. Žalobce v žádosti sám výslovně uznává, že jeho záměrem je rekonstrukce stávajícího zařízení spalovny a jeho uvedení do provozu. Uvedené posouzení záměru spalovny jako záměru změny stávajícího, tedy existujícího zařízení, je tak obsahem správního spisu podloženo, tudíž požadavek na předložení územního rozhodnutí je v souladu s ustanovením § 1 odst. 1 písm. m) vyhlášky. To, že územní rozhodnutí je dokladem o souladu zařízení se stavebním zákonem, jako zvláštním právním předpisem ve smyslu citovaného ustanovení vyhlášky, vyplývá jednoznačně z ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona. Krajský soud proto uzavřel, že požadavek žalovaného na doplnění žádosti o vydání integrovaného povolení o územní rozhodnutí byl plně důvodný, přičemž nedoložení této náležitosti žádosti bylo samo o

sobě v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu dostatečným důvodem pro vydání usnesení o zastavení řízení. Pokud jde o druhou stěžejní námitku popírající oprávněnost požadavku nového hodnocení rizik, krajský soud se plně shodl s názorem žalovaného vyjádřeným na str. 3 napadeného rozhodnutí. Je to totiž právě KHS, která jako oprávněný orgán posuzuje podle § 35 zákona o integrované prevenci žádost o vydání integrovaného povolení z hlediska ochrany veřejného zdraví v oblasti před nepříznivými účinky hluku, vibrací a neionizujícího záření, tedy je oprávněna stanovit rozsah podkladů nezbytných k řádnému posouzení věci. Nicméně samotné nevyhovění předložení územního rozhodnutí bylo dostatečným důvodem pro oprávněnost zvoleného postupu žalovaného, tedy i v případě, že by požadavek KHS zasahoval nikoliv toliko do rozsahu podkladů, nýbrž i do merita věci. Jde-li o vypořádání odvolacích námitek ohledně absence právního podkladu pro stanovení povinnosti předložit územní rozhodnutí, je dostatečné vypořádání obsaženo na čl. 5-6 napadeného rozhodnutí, když žalovaný odkazuje na aplikaci § 1 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 383/2001 Sb. Na závěr krajský soud odkázal na početnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ohledně rozsahu odůvodnění soudních rozhodnutí. Krajský soud tak uzavřel, že podstatné je, aby se správní soud vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Krajský soud proto žalobu pro nedůvodnost zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podává **kasační stížnost** z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že žádal o integrované povolení pro provozování aktuálně odstavené spalovny nebezpečných odpadů, jejíž provoz po její rekonstrukci a modernizaci plánuje obnovit. Stěžovatel má za to, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti dle § 3 odst. 6 zákona o integrovaném povolení, neboť stěžovatel předložil veškeré dokumenty pro vydání integrovaného povolení, a měl tedy právo na meritorní projednání jeho žádosti, které však krajský úřad svým rozhodnutím porušil. Žalovaný rozhodnutí o zastavení řízení potvrdil, což činí jeho rozhodnutí nezákonným. Nesprávné posouzení právní otázky soudem spočívá v nesprávném posouzení záměru stěžovatele, jímž je rekonstrukce a modernizace spalovny nebezpečných odpadů, jako existujícího zařízení ve smyslu vyhlášky č. 383/2001 Sb. Krajský soud přijal zjednodušující přístup k posouzení charakteru nemovitostí, tyto přitom nejsou existujícím zařízením pro nakládání s odpady, pro které je žádáno integrované povolení. Krajský soud pomíjí, že zařízení pro nakládání s odpady, pro něž je integrované povolení žádáno (tedy vyžadován souhlas dle § 14 zákona o odpadech), v tuto chvíli neexistuje. Nachází se čistě ve fázi záměru stěžovatele. Krajský soud pomíjí smysl a účel požadavku na doložení souladu existujícího zařízení s právními předpisy v oblasti stavebního práva. Je-li totiž, jak tvrdí krajský soud, smyslem požadavku na doložení souladu existujícího zařízení se zvláštními právními předpisy mj. doložit soulad se stavebním zákonem, je nutno pojem „existující zařízení“ vykládat v intencích tohoto předpisu. Z pohledu tohoto oboru je totiž novou (a tedy neexistující) stavbou i změna na existující nemovitosti, která dosahuje stavebním zákonem definované kvalifikované intenzity, což záměr rekonstrukce a modernizace spalovny nepochybně splňuje. O potřebnosti územního rozhodnutí a stavebního povolení pro provedení modernizace není sporu, sporná je jen procesní návaznost územního rozhodnutí pro záměr modernizace a

pokračování

integrovaného povolení pro provozování modernizované spalovny. Jestliže se tedy v případě modernizované spalovny nejedná o existující zařízení, nemůže v takovém případě dojít k uplatnění požadavku dle § 1 písm. m) vyhlášky. Územní rozhodnutí by bylo podle předmětného ustanovení možné jako náležitost žádosti o integrované povolení žádat jen tehdy, pokud by žadatel měl v úmyslu zařízení provozovat ve stavu, v jakém se v rozhodnou dobu nachází. Ad absurdum by argumentace krajského soudu znamenala, že umístění zamýšleného zařízení v existujících nemovitostech by vyžadovalo předložení územního rozhodnutí již v rámci žádosti o integrované povolení, zatímco nová výstavba identického zařízení by to nevyžadovala, což by bylo v rozporu se zásadou rovného zacházení. Stěžovatel je přesvědčen, že citované ustanovení vyhlášky lze vykládat pouze tak, že doklad o souladu se zvláštními právními předpisy je namíste vyžadovat v případě, že existující zařízení má být na základě integrovaného povolení uvedeno do provozu ve stavu, ve kterém se v době podání žádosti o integrované povolení nachází, nikoliv pro budoucí záměry, které dosud nebyly realizovány. Argumentace žalovaného postrádá vnitřní logiku, když pro existující zařízení by jako doklad o souladu s předpisy stavebního práva muselo být nutně vydáno nejen územní rozhodnutí, ale i stavební povolení. Stavební povolení ale nelze vydat bez integrovaného povolení. Krajský soud se s tímto argumentem nevypořádal a jeho argumentace je vnitřně rozporná. Územní rozhodnutí by v daném případě bylo vydáváno až pro „budoucí“ spalovnu, tedy pro záměr, pro nějž stěžovatel současně žádá integrované povolení. Taková spalovna však k dnešnímu dni neexistuje, neboť bez příslušných povolení nemohla rekonstrukce a modernizace být realizována. Napadený rozsudek je tak nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění. Neobsahuje ucelený argumentační systém proti námitkám stěžovatele, omezuje se na ztotožnění se s názorem žalovaného, k základnímu argumentu žaloby se vypořádal pouze odkazem na konstatování žalobce o tom, že předmětem žádosti o integrované povolení je rekonstrukce spalovny. I proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Argument odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 381/2007 - 113 je nesrozumitelný, není zřejmé, v čem by měl podpořit závěr o nedůvodnosti žaloby. Nedostatečný je i způsob, jakým se krajský soud vypořádal s námitkou týkající se potřeby nového hodnocení rizik, pouhým konstatováním, že se shoduje s názorem žalovaného. I v tomto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost brojí proti požadavku předložení nového územního rozhodnutí, a to z důvodu nesprávného posouzení záměru stěžovatele – rekonstrukce a modernizace spalovny nebezpečných odpadů – jako existujícího zařízení ve smyslu § 1 písm. m) vyhlášky č. 383/2001 Sb. Žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí a jeho vyjádření k žalobě, k posouzení otázky existujícího zařízení uvádí, že v souladu s návětim § 1 odst. 1 vyhlášky takovým zařízením je zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů. Není tím myšleno jakékoliv zařízení ve smyslu § 4 písm. f) zákona o odpadech, nejedná se tedy zde konkrétně o jakoukoliv existující nemovitost (stavbu) bez ohledu na její původní účel určení, která má následně sloužit k nakládání s odpady. Smyslem tohoto požadavku je, aby v případě změn, úprav apod. uvedených existujících zařízení k nakládání s odpady, která původně v souladu s požadavky stavebního zákona bezesporu byla, byla taková nová skutečnost příslušným

stavebním úřadem posouzena. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Kasační stížnost je **důvodná**.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující. Stěžovatel podal dne 26. 6. 2012 žádost o vydání integrovaného povolení pro zařízení *spalovna nebezpečných a ostatních odpadů* nacházející se v katastrálním území obce Rybitví, přičemž se jednalo o integrované povolení pro modernizaci stávající spalovny nebezpečných a ostatních odpadů. K žádosti doložil územní rozhodnutí pro stávající budovy spalovny společně se stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím. V průběhu řízení po obdržení vyjádření dotčených správních úřadů, odborně způsobilé osoby a účastníků řízení krajský úřad dospěl k závěru, že bez dalšího doplnění podkladů nelze v řízení pokračovat. Proto vyzval stěžovatele k doplnění podkladů a řízení usnesením ze dne 27. 11. 2012, č. j. KrÚ 73983/2013/OŽPZ/CH, přerušil do doby doplnění podkladů, nejpozději do 31. 5. 2013. V návaznosti na žádost stěžovatele o prodloužení lhůty vydal krajský úřad dne 29. 4. 2013 usnesení o prodloužení lhůty pro doplnění podkladů pod č. j. KrÚ 31873/2013/OŽPZ/FE se lhůtou pro doplnění podkladů do 31. 10. 2013. Stěžovatel byl vyzván mimo jiné i k doložení nově zpracovaného hodnocení zdravotních rizik s respektováním výhrad a připomínek uvedených ve vyjádření Krajské hygienické stanice Pardubického kraje pod č. j.: KHSPA 16767/2012/HOK-Pce, ze dne 30. 10. 2012, a k doložení územního rozhodnutí o změně stavby spalovny, respektive o změně vlivu stavby na využití území. Krajský úřad odůvodnil výzvu k doložení výše uvedených podkladů následovně: s ohledem na procesní posloupnost je nutné nejprve získat územní rozhodnutí, z kterého vyplynou požadavky pro přípravu a realizaci záměru v navazujících správních řízeních. Nelze vydávat závazné stanovisko ke změně stavby stacionárního zdroje a povolení provozu stacionárního zdroje v rámci řízení o vydání integrovaného povolení, které by se jinak vydávaly dle zákona o ovzduší, aniž by nejprve bylo vydáno stanovisko orgánu ochrany ovzduší k umístění stacionárního zdroje a územní rozhodnutí včetně podmínek pro jeho umístění. Záměr nedosahuje souladu s platným územním plánem obce Rybitví a nebyla podána žádost o územní rozhodnutí. Aby mohl krajský úřad rozhodnout v řízení o integrovaném povolení, musí vycházet ze širších územních vztahů záměru a podmínek jeho umístitelnosti, které budou definované územním rozhodnutím. Výzvu k doložení nového hodnocení rizik krajský úřad neodůvodnil.

Podáním ze dne 31. 10. 2013 stěžovatel předložil doplnění žádosti ve smyslu uvedených usnesení, přičemž nové hodnocení rizik ani územní rozhodnutí nedoložil. V podání uvedl, proč považuje požadavek KHS za neopodstatněný a účelový a doložil

pokračování

připomínky k obsahu vyjádření KHS. K nedoložení územního rozhodnutí uvedl, že neexistuje zákonný důvod pro to, aby územní rozhodnutí bylo povinnou náležitostí žádosti o integrované povolení. Vzhledem k nedoložení těchto podkladů krajský úřad dne 7. 11. 2013 vydal rozhodnutí, jímž zastavil řízení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přisvědčil stěžovateli, že tvrzení krajského úřadu o nesouladu záměru žadatele s územním plánem obce Rybitví je nepravdivé, neboť územní plán byl v části týkající se uvedené lokality a funkční plochy zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 Ao 4/2011 - 126. Dále se ztotožnil se stěžovatelem, že vydání závazného stanoviska k umístění stacionárního zdroje znečištění nezakládá důvod pro předložení územního rozhodnutí před vydáním integrovaného povolení. Žalovaný se však ztotožnil s postupem krajského úřadu, který řízení zastavil, neboť oba požadované dokumenty jsou povinným podkladem žádosti dle § 4 odst. 1 písm. f) a písm. o) zákona o integrované prevenci.

Podle § 3 odst. 5 zákona o integrované prevenci „Úřad do 20 dnů ode dne doručení žádosti ověří, zda žádost obsahuje všechny předepsané náležitosti (§ 4) a zda je zařízení v žádosti vymezeno v souladu s tímto zákonem a prováděcím právním předpisem. Jestliže úřad nevyzve provozovatele zařízení v této lhůtě k doplnění žádosti, považuje se žádost za úplnou. Úřad může vyzvat provozovatele zařízení k doplnění kopií žádosti v listinné podobě nebo v elektronické podobě na elektronických nosičích dat podle počtu účastníků řízení a dotčených správních úřadů.“

Podle § 3 odst. 6 téhož zákona „Pokud úřad po uplynutí lhůty podle odstavce 5 v průběhu řízení dojde k závěru, že bez dalšího doplnění žádosti není možné pokračovat v řízení, vyzve provozovatele zařízení k jejímu doplnění. S doplněním žádosti musí být seznámeni všichni účastníci řízení.“

Ustanovení § 4 zákona o integrované prevenci upravuje náležitosti žádosti, mimo jiné jsou to „f) seznam a popis zdrojů emisí a zdrojů hluku, vibrací a neionizujícího záření a popis dalších vlivů zařízení, jejich vlastností, účinků na životní prostředí a zdraví lidí a předpokládaného množství emisí do jednotlivých složek životního prostředí, (...) o) podklady, které jsou vyžadovány pro vydání rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů podle zvláštních právních předpisů a integrované povolení je má nahradit, pokud již nejsou obsaženy v náležitostech uvedených pod písmeny a) až n).“

K otázce posloupnosti územního rozhodnutí a integrovaného povolení

Podle § 76 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, „(u)mísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.“ Žádný z účastníků řízení nezpochybňuje, že záměr zařízení spalovna nebezpečných a ostatních odpadů podléhá povinnosti získat územní rozhodnutí dřív, než dojde k stavebnímu povolení.

Podle § 45 odst. 1 zákona o integrované prevenci „(s)tavební povolení podle zvláštního právního předpisu pro zařízení [§ 2 písm. a)] nelze vydat bez pravomocného integrovaného povolení.“

Podle § 46 odst. 2 téhož zákona „(p)ři vydání integrovaného povolení po vydání územního rozhodnutí nebo rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru úřad vychází též z rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů, vydaných podle zvláštních právních předpisů, které tvořily podklad pro tato rozhodnutí.“

Zákon o integrované prevenci upravuje pouze propojení integrovaného povolení se stavebním povolením, když jasně stanovuje, že stavební povolení nelze vydat bez pravomocného integrovaného povolení. Z § 46 odst. 2 pak vyplývá, že zákon počítá i s možností, že územní rozhodnutí bude vydáno až po integrovaném povolení. Zákon o integrované prevenci tak nestanovuje, že by územní rozhodnutí muselo být vydáno před integrovaným povolením.

Sám žalovaný to v napadeném rozhodnutí připouští, když uvádí, že zákon k tomuto nestanovuje žádné pravidla a konkrétní postup se musí odvíjet od okolností konkrétního řízení. Pokud jsou dle § 4 písm. o) zákona o integrované prevenci náležitosti žádosti o integrované povolení i podklady, které jsou vyžadovány pro vydání rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů podle zvláštních právních předpisů a integrované povolení je má nahradit, je nezbytné zkoumat, zda zvláštní právní předpis, v tomto případě dle závěru žalovaného konkrétně zákon o odpadech, předpokládá doložení územního rozhodnutí před vydáním souhlasu k provozování zařízení. Žalovaný dovodil povinnost doložit územní rozhodnutí před vydáním integrovaného povolení z § 1 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 383/2001 Sb. ve spojení se zákonem o odpadech, přičemž měl za to, že se jedná o zařízení stávající, tedy existující ve smyslu vyhlášky č. 383/2001 Sb.

Podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, „(z)ařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen "souhlas k provozování zařízení"). Jednotlivé fáze provozu skládky mohou být provozovány pouze na základě souhlasu s provozním řádem příslušné fáze provozu skládky. V řízení předcházejícím vydání tohoto rozhodnutí musí krajský úřad posoudit všechna zařízení, která s těmito činnostmi souvisejí. Souhlas k provozování skládek nebezpečných odpadů se uděluje na dobu určitou, nejvýše na 4 roky. Doba platnosti souhlasu krajský úřad prodlouží na základě žádosti provozovatele skládky nebezpečných odpadů vždy nejvýše na další 4 roky, pokud jsou splněny podmínky a plněny povinnosti při provozování skládky stanovené tímto zákonem a prováděcím právním předpisem.“

Podle § 14 odst. 6 písm. a) téhož zákona Ministerstvo stanoví vyhláškou náležitosti žádosti o souhlas k provozování zařízení. Podle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech se pro účely tohoto zákona rozumí „zařízením - technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby“. Podle § 1 vyhlášky č. 383/2001 Sb. se zavádí pro zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů zkratka „zařízení“. Vyhláška č. 383/2001 Sb. v § 1 stanoví náležitosti žádosti o souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, dle písm. m) „pokud je souhlas k provozování zařízení vydáván k již existujícímu zařízení, doklad o souladu zařízení se zvláštními právními předpisy, nejde-li o mobilní zařízení.“ Zvláštním zákonem je v tomto případě stavební zákon. Vyhláška ve spojení se zákonem o odpadech tak pro existující technické zařízení, místo, stavbu nebo

pokračování

část stavby, k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů požaduje doložení souladu se stavebním zákonem, přičemž územní rozhodnutí je také dokladem o souladu se stavebním zákonem.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že rekonstrukce a modernizace spalovny představuje výstavbu nových objektů a zásadní přestavbu objektů stávajících a dále rozsáhlé změny technologií. Vzhledem k uvedeným skutečnostem se dle žalovaného jedná o zařízení stávající (nikoliv nové). Územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí vydané pro původní spalovnu nelze zcela jednoznačně pro realizaci tak rozsáhlé rekonstrukce uplatnit. Logicky tedy dle žalovaného musí být dokladem osvědčujícím soulad se stavebním zákonem nové územní rozhodnutí. O tom, že je ho k realizaci naznačeného záměru třeba, dle žalovaného není žádných pochyb. Povinnosti dle odpadového zákona tak žalovaný považuje v souladu s ust. § 4 odst. 1 písm. o) zákona o integrované prevenci za zákonný důvod pro předložení nového územního rozhodnutí jako podkladu pro vydání integrovaného povolení.

Nejvyšší správní soud shledává v postupu žalovaného vnitřní rozpornost, když tento dovozuje povinnost doložit územní rozhodnutí pro budoucí záměr z vyhláškou stanovených náležitostí žádosti o povolení pro již existující zařízení. Z § 1 písm. m) vyhlášky č. 383/2001 Sb. vyplývá, že se předpokládá i situace, kdy je o souhlas žádán k ještě neexistujícímu zařízení, tudíž v tomto případě neexistuje žádná stavba, místo, technické zařízení atd., a proto nemusí být doklad o souladu se stavebním zákonem doložen. Naopak v případě, že zařízení existuje, doklad o souladu se stavebním zákonem je náležitostí žádosti o souhlas. Vyhláška na tomto místě blíže nestanovuje, zda se musí jednat o existující zařízení funkční, u kterého má pouze dojít ke změně, nebo se požadavek dokladu o souladu se stavebním zákonem vztahuje i na zařízení nefunkční. Žalovaný má za to, že se v případě spalovny jedná o existující zařízení ve smyslu cit. vyhlášky, zatímco stěžovatel tvrdí, že budoucí spalovna, pro kterou o integrované povolení žádá, zatím neexistuje.

Dokladem o souladu se stavebním zákonem dle § 1 písm. m) vyhlášky č. 383/2001 Sb. z povahy věci může být myšlen pouze doklad vztahující se právě k existujícímu zařízení, místu, stavbě, tedy vztahující se ke stávajícímu stavu, ať již funkčnímu, nebo nefunkčnímu. Pokud zařízení neexistuje a má teprve vzniknout, vyhláška nevyžaduje jako podklad žádosti územní rozhodnutí pro záměr. Pokud je pak pro existující zařízení, ať již funkční nebo nefunkční, vyžadován doklad o souladu se stavebním zákonem, může se jednat pouze o doklad ve vztahu k tomuto zařízení, ne k záměru, který ještě reálně neexistuje, neboť má teprve v budoucnu vzniknout.

Z dotčeného ustanovení vyhlášky tak neplyne povinnost dokládat územní rozhodnutí pro budoucí záměr před vydáním integrovaného povolení. To nevylučuje, že by povinnost doložit územní rozhodnutí před vydáním integrovaného povolení nemohla být dovoditelná jiným způsobem, nicméně to není možné postupem, který učinil žalovaný. Pro již existující zařízení stěžovatel splnil podmínku doložení územního rozhodnutí, neboť k žádosti o integrované povolení doložil územní rozhodnutí pro stávající budovy včetně stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí. Žalovaný se měl zabývat a posoudit, zda ze zákona o odpadech nebo zvláštních zákonů plyne povinnost

předložení územního rozhodnutí pro budoucí záměr před vydáním integrovaného povolení, nemohl však tuto povinnost dovodit z vyhlášky k zákonu o odpadech, která stanovuje povinnost doložit územní rozhodnutí pro existující zařízení. Krajský soud se pouze ztotožnil se žalovaným a závěr o spalovně odpadů jako existujícím zařízení ve smyslu citované vyhlášky dovodil z toho, že stěžovatel žádá o integrované povolení pro stávající zařízení spalovny, jehož rekonstrukce a uvedení do provozu je předmětem žádosti. Napadený rozsudek tak zatížil nepřezkoumatelností, když se plně ztotožnil s nepřezkoumatelným rozhodnutím žalovaného.

K otázce námitek proti nedoložení nově zpracovaného hodnocení zdravotních rizik

Krajská hygienická stanice jako dotčený správní úřad ve smyslu § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a § 35 písm. a) zákona o integrované prevenci posoudila předložené podklady pro vydání integrovaného povolení a dne 30. 10. 2012 vydala vyjádření. Vyjádření KHS zní tak, že s vydáním integrovaného povolení na základě předložené žádosti nesouhlasí a požaduje doplnění žádosti o nové zpracování hodnocení zdravotních rizik, s respektováním uvedených výhrad a připomínek a o zpracování podmínek KHS vyplývajících z vyjádření k posudku do fáze zkušebního provozu a do fáze trvalého provozu a týkajících se autorizovaného posouzení vlivů na veřejné zdraví.

Podle § 35 písm. a) zákona o integrované prevenci „(k)rajská hygienická stanice posuzuje žádost z hlediska ochrany veřejného zdraví v oblasti ochrany před nepříznivými účinky hluku, vibrací a neionizujícího záření.“

Podle § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví „(o)rgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko. Souhlas může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek. Stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení.“

Podle § 94 odst. 1 téhož zákona, „(n)a rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. Stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.“

Krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí pouze uvedl, že KHS je kompetentním orgánem a její požadavky nebyly vypořádané ve stanovené lhůtě. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že orgánům na úseku ochrany životního prostředí nepřísluší vyjadřovat se k požadavkům KHS, nemohou vypořádávat námitky stěžovatele k této problematice. Žalovaný vyjádřil názor, že pokud by byly námitky vzneseny v rámci lhůty pro odvolání k usnesení o přerušení řízení, v odůvodněných případech i později, krajský úřad by jistě

pokračování

volil takový postup, že by uplatněné námitky postoupil KHS, aby se k nim mohla vyjádřit. Bylo v zájmu stěžovatele opatřit si požadovaný dokument, aktivně v této věci postupovat, bezesporu mohl a měl své připomínky k požadavkům KHS stanice uplatnit a řešit přímo s ní, což za celou dlouhou dobu neučinil. Lhůta pro předložení požadovaného dokumentu byla dostatečná a nebyla ze strany stěžovatele dodržena. Snaha stěžovatele v poslední den lhůty tento stav změnit předložením námitek je neakceptovatelná.

Krajský úřad zastavil řízení z důvodu, že stěžovatel neodstranil v určené lhůtě podstatné vady žádosti, které brání pokračovat v řízení (§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu). Krajský úřad se vůbec nezabýval otázkou, proč považuje nové hodnocení rizik za podstatnou náležitost žádosti, tedy proč nebylo možné o žádosti věcně rozhodovat. Krajský úřad může zastavit řízení pro nedoplnění žádosti o povinné podklady, musí však náležitě objasnit, zda žádost o integrované povolení neobsahuje všechny náležitosti, které zákon vyžaduje pro věcné posouzení žádosti. Pokud KHS ve vyjádření uvádí konkrétní výtky k předloženému autorizovanému hodnocení zdravotních rizik a požaduje nové zpracování, je na krajském úřadu, aby objasnil, proč má za to, že nebylo doloženo hodnocení rizik na zdraví jako jedna z náležitostí žádosti o integrované povolení podle § 4 zákona o integrované prevenci a lze proto řízení zastavit. Pokud má za to, že mu nepřisluší tuto otázku hodnotit, má v spolupráci s KHS odstranit pochybnosti, zda k žádosti jsou nebo nejsou doloženy podklady, nezbytné pro věcné posouzení (ať již pozitivní nebo negativní) žádosti o integrované povolení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na rozdíl od krajského úřadu na s. 7 stručně uvedl, že požadovaný dokument je povinným podkladem žádosti, a to dle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o integrované prevenci – hodnocení rizik na zdraví lidí. Podle tohoto ustanovení žádost musí obsahovat: *„f) seznam a popis zdrojů emisí a zdrojů hluku, vibrací a neionizujícího záření a popis dalších vlivů zařízení, jejich vlastností, účinků na životní prostředí a zdraví lidí a předpokládaného množství emisí do jednotlivých složek životního prostředí“*. Převážnou část odůvodnění rozhodnutí však žalovaný věnoval otázce opožděnosti námitek proti vyjádření KHS. Jeho odůvodnění je však v této otázce zatíženo vnitřní rozporností. Žalovaný tvrdí, že námitky k vyjádření by krajský úřad KHS jistě předložil, pokud by byly vzneseny v rámci lhůt pro odvolání k usnesení o přerušení řízení, v odůvodněných případech i později, pokud však byly vzneseny v poslední den lhůty, pak je postup krajského úřadu, který je KHS nepředložil a řízení zastavil, v pořádku. Žalovaný argumentoval, že správní řád stanovuje pro jednotlivé úkony a povinnosti lhůty, nespecifikoval však, z jakého zákonného podkladu plyne, že by námitky proti závaznému stanovisku nemohly být vzneseny i poslední den lhůty pro doložení podkladů v rámci řízení prvostupňového orgánu. Z napadeného rozhodnutí není jasné, proč žalovaný neposoudil námitky proti vyjádření KHS ve smyslu § 149 odst. 4, věty první, správního řádu, dle kterého *„(j)estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků“*, namísto toho žalovaný dospěl k závěru, že vypořádání námitek po lhůtě k předložení dokumentů je bezpředmětné, přičemž naznačil, že stěžovatel mohl své připomínky k požadavkům KHS uplatnit a řešit přímo s ní. Pokud námitky směřují proti povinnosti předkládat nové hodnocení rizik, pak jejich vypořádání jistě nemůže být bezpředmětné, neboť v případě, že by žalovaný shledal, že nové hodnocení rizik nebylo podstatnou náležitostí žádosti, nebyl by v tomto rozsahu dán důvod pro zastavování řízení.

Naopak měl žalovaný odstranit pochybnosti, zda KHS jako dotčený orgán poukázala na nedostatek žádosti v podobě zastaralého hodnocení rizik a současně vydala negativní závazné stanovisko k žádosti o integrované povolení, anebo vydala pouze vyjádření, dle kterého jí k vydání závazného stanoviska chybělo právě doložení nového hodnocení rizik.

Krajský soud se plně ztotožnil s názorem žalovaného a pouze uvedl, že i v případě, že by požadavek KHS zasahoval nikoliv pouze do rozsahu podkladů, nýbrž i do merita věci, nepředložení územního rozhodnutí bylo dostatečným důvodem pro oprávněnost postupu žalovaného. K otázce vypořádání odvolacích námitek ohledně absence právního podkladu pro stanovení povinnosti předložit územní rozhodnutí považoval za dostatečné vypořádání žalovaného pomocí odkazu na aplikaci § 1 odst. 1 písm. m) vyhlášky. Stěžovatel však v žalobě namítal i to, že nebyly vypořádány jeho odvolací námítky proti požadavku předložení nového hodnocení rizik. Nejvyšší správní soud i v této části shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť žalovaný námítky stěžovatele v tomto směru podané ke krajskému úřadu měl za opožděné, či bezpředmětné, přičemž z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není vůbec zřejmé, na základě jakého zákonného podkladu měly být tyto námítky opožděné, popř. bezpředmětné. Pokud pak důvodem zastavení řízení bylo nedoložení podkladů, žalovaný měl přezkoumatelně odůvodnit, zda požadavek KHS na nové hodnocení rizik zakládal povinnost doložit tento podklad s následkem zastavení řízení v případě nedoložení, neboť žalovaný tento podklad pouze podřadil pod § 4 odst. 1 písm. f) zákona o integrované prevenci jako povinný podklad žádosti, z něčeho však neplyne, proč nepostačovalo jako povinný podklad ve smyslu § 4 odst. 1 písm. f) autorizované posouzení vlivů na veřejné zdraví, které bylo přílohou žádosti o integrované povolení. Krajský soud tyto pochybnosti neodstranil, když naznačil, že požadavek KHS mohl směřovat i do merita věci.

Vzhledem k tomu, že krajský soud sám přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, ačkoliv bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a vnitřní rozpornosti, zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Proto Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

Jelikož již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., zrušil Nejvyšší správní soud též rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný je vázán právním názorem soudu ve smyslu shora vytýkaných pochybení, a v novém rozhodnutí musí odvolání posoudit a rozhodnutí odůvodnit tak, aby bylo přezkoumatelné.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně i napadené rozhodnutí žalovaného, rozhodl o nákladech řízení o žalobě i o nákladech řízení o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu

pokračování

nákladů těchto řízení. Zároveň musel Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout i o nákladech řízení o žalobě.

Náklady řízení o žalobě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a odměny za právní zastoupení za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, v rozhodném znění (dále jen „advokátní tarif“)] ve výši 3.100 Kč x 2 a náhrady hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 %. Náhrada nákladů za řízení o žalobě tedy činí celkem 11.228 Kč.

Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a odměny za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, písemné podání ve věci samé) a náhrady hotových výdajů 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 %. Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 9.114 Kč. Celková náhrada nákladů řízení pro stěžovatele tedy představuje částku 20.342 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta 30 dnů.

Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož neměl úspěch ve věci. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. srpna 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu