



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **VAFO PRAHA, s.r.o.**, se sídlem K Brůdce 94, Chrášťany, zast. Mgr. Františkem Korbelem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2019, čj. MZP/2019/500/987, ve znění opravného usnesení ze dne 19. 7. 2019, čj. MZP/2019/500/1517, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2019, čj. 11 A 143/2019-34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Česká inspekce životního prostředí rozhodnutím ze dne 12. 2. 2019 shledala žalobkyni vinnou tím, že v období minimálně od 20. 5. 2015 do 18. 4. 2017 provozovala v areálu v Chrášťanech zařízení určené pro výrobu extrudovaných krmiv pro zvířata v zájmovém chovu o celkové kapacitě 172,8 tun krmiv za den, a to bez integrovaného povolení ve smyslu § 16 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). Spáchala tím správní delikt podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci ve znění do 30. 6. 2017, za což inspekce žalobkyni uložila pokutu ve výši 800 000 Kč.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí inspekce odvolala, žalovaný odvolání dne 10. 7. 2019 zamítl a rozhodnutí inspekce potvrdil. Žalobkyně neuspěla ani se žalobou, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 18. 12. 2019. V rozsudku odmítl názor žalobkyně, že v daném případě nebyla naplněna skutková podstata přestupku podle § 16 odst. 2 zákona o

integrované prevenci. Soud vysvětlil, že je dána i materiální stránka přestupku, a dovodil, že úvahy správních orgánů ohledně výše uložené pokuty byly zákonné.

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V ní předně nesouhlasí s názorem soudu, že v jejím případě byla naplněna skutková podstata přestupku – při posouzení celkové kapacity výroby totiž správní orgány i soud započítaly dvě linky, které se v provozovně v Chrástanech nachází, jakkoliv linka č. 1 je dlouhodobě zakonzervována, je trvale mimo provoz a není provozována. Městský soud dle stěžovatelky dále posoudil nesprávně společenskou škodlivost jednání (materiální stránku přestupku) a závažnost jednání z hlediska výše uložené sankce (v posléze uvedeném bez dalšího zohlednil nesprávné premisy žalovaného). Proto stěžovatelka navrhuje zrušit rozsudek i rozhodnutí žalovaného.

[4] Žalovaná se ztotožnila s napadeným rozsudkem a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[5] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] NSS úvodem shrnuje skutkovou stránku věci. Stěžovatelka provozuje v závodu v Chrástanech dvě linky na výrobu extrudovaných krmiv pro zvířata (zamýšlí provozovat též linku třetí, která však nebyla předmětem řízení o správním deliktu). Linka č. 1 má kapacitu výroby 57,6 tun za den. Linka č. 2 má kapacitu výroby dle žalobkyně 71,4 tun za den; správní orgány však vyšly z projektované výroby dle technické dokumentace 115,2 tun za den, čehož prý však dle žalobkyně není linka č. 2 fakticky schopna. Celkem je tedy výrobní kapacita na obou linkách více než 75 tun za den, a to i kdyby vzal NSS na zřetel data prosazovaná stěžovatelkou.

[8] Druhá (větší) linka č. 2 byla zprovozněna dne 20. 5. 2015. Linka č. 1 funguje dle stěžovatelky jako technologická záloha pro případ poruchy linky č. 2. V průběhu roku 2016 a 2017 se stěžovatelka marně pokoušela vyřídit pro provozovnu integrované povolení. To se jí nepodařilo, neboť nedoložila požadované doklady. Žalovaný a inspekce vzali do úvahy též to, že podle žádosti o vydání integrovaného povolení (žádost z roku 2016) průměrná produkce závodu činila v roce 2015 cca 78 tun za den (s čímž stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nepolemizuje).

Stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci

[9] Jak již NSS dříve v judikatuře vysvětlil, účelem integrovaného povolení je stanovit podmínky pro provoz příslušného zařízení (často s velkým množstvím navazujících činností a spojených technologických jednotek), a to včetně provozu činností přímo spojených s provozem tohoto zařízení v místě. Smyslem povolovacího řízení je stanovit

pokračování

takové podmínky provozu, aby i přes zátěž, které provoz těchto zařízení z hlediska životního prostředí vyvolává, byly zajištěny základní standardy jeho ochrany (viz rozsudek ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 113/2015-42, *Skládkový komplex CELIO*, body 33 a 35).

[10] Podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, ve znění do 30. 6. 2017, platilo, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí správního deliktu mimo jiné tím, že *provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení*. Podle § 16 odst. 2 téhož zákona provozovatel zařízení *nesmí bez platného integrovaného povolení zařízení provozovat*.

[11] Klíčová otázka pro nynější věc je, zda stěžovatelka měla mít pro své zařízení platné integrované povolení. Pokud ho měla mít, dopustila se správního deliktu, neboť zařízení provozovala, byť integrované povolení neměla.

[12] Zařízení, která spadají pod povinnost žádat o integrované povolení, jsou vyjmenována v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci [srov. § 2 písm. a) tamtéž]. Klíčová norma pro nynější případ je pak upravena v bodě 6.4 písm. b) bodu 3 přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci (Kategorie činností): *úprava a zpracování, jiné než výlučně balení, následujících surovin, a to bez ohledu na to, zda dříve byly nebo nebyly zpracovány, za účelem výroby potravin nebo krmiv: ze surovin živočišného a rostlinného původu, ve formě kombinovaných nebo samostatných výrobků, při výrobní kapacitě v tunách za den větší než 75*.

[13] Zákon o integrované prevenci vychází z práva EU, což je od roku 2011 směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).¹ Směrnice míří na činnosti uvedené v Příloze I, které dosahují kapacitních prahových hodnot uvedených ve zmíněné příloze, jsou-li stanoveny (čl. 10). Pro nynější kauzu je významná úprava v příloze I, části 6.4, písm. b) bodu iii směrnice 2010/75/EU, což je předobraz již citovaného bodu 6.4 písm. b) bodu 3 přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci.

[14] Na klíčovou otázku nynější kauzy jasně odpovídá již první věta úvodní vysvětlivky k Příloze I směrnice 2010/75/EU (Kategorie činností podle článku 10): *Níže uváděné prahové hodnoty jsou obecně udávány ve vztahu k výrobním kapacitám anebo jinému výstupu průmyslové činnosti. Je-li ve stejném zařízení provozováno několik činností, které spadají pod týž popis činnosti zahrnující prahovou hodnotu, kapacity výstupů z těchto činností se sčítají* (podobně příloha 1 k zákonu o integrované prevenci: *Uváděné prahové hodnoty jsou obecně udávány ve vztahu k projektované nebo výrobní kapacitě anebo jinému výstupu průmyslové činnosti. Je-li ve stejném zařízení provozováno několik činností, které spadají pod týž popis činnosti zahrnující prahovou hodnotu, kapacity výstupů z těchto činností se sčítají*).

[15] I z dalších ustanovení směrnice 2010/75/EU mj. jasně plyne, že z hlediska dosahu směrnice je podstatná kapacita zařízení, nikoliv skutečně provozovaný výkon zařízení.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Úř. věst. L 334, 17. 12. 2010, s. 17-119.

Například čl. 20 odst. 3 říká, že každá změna povahy, funkce či rozsahu zařízení se považuje za podstatnou, pokud *sama o sobě dosahuje kapacitních prahových hodnot stanovených v příloze I.* [podobně § 2 písm. i) bod 1 zákona o integrované prevenci].

[16] Ke shodnému závěru dospěla též judikatura (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2010, čj. 11 Ca 315/2008-57) a odborná literatura. Např. V. Vomáčka k této otázce uvádí, že při posuzování, zda zařízení dosahuje hodnot dle zákona o integrované prevenci, „*je rozhodujícím parametrem projektovaná výrobní kapacita, tedy možná dosažitelná výkonnost, nikoli skutečné množství zpracovávaných produktů*“ (VOMÁČKA, V. Judikatura NSS: Integrované povolování (IPPC). *Soudní rozhledy*. 2016, č. 11-12, s. 346-351).

[17] Základní námitkou stěžovatelky bylo, že její zařízení nesplňovalo hypotézu uvedenou v bodě 6.4 písm. b) bodu 3. přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci, tedy že výkon zařízení nebyl větší než 75 tun za den. Stěžovatelka odmítá závěr správních orgánů a městského soudu, že kapacitu obou linek je třeba počítat.

[18] Shora uvedené právní normy a jejich jednoznačný výklad však jasně ukazují, že pro povinnost získat integrované povolení je bez významu, jaký je skutečný provoz zařízení stěžovatelky (dokonce i skutečný výkon byl však v roce 2016 průměrně cca 78 tun za den, viz bod [8] shora). Směrnice i zákon jasně říkají, že podstatná je výrobní či projektovaná kapacita, tedy teoreticky dosažitelná výkonnost zařízení, tvořeného dvěma linkami umístěnými v provozovně v Chrástanech (viz bod [14] shora). Výklad stěžovatelky by naproti tomu vytvořil prostor pro snadné obcházení právní úpravy. Provozovatel by během kontroly prezentoval určitou výrobní linku nebo její část jako nefunkční, odstavenou apod., eventuálně by tvrdil, že jeho skutečná výroba nedosahuje výrobní kapacity (což by mohlo být i pravda, třeba s ohledem na probíhající ekonomickou recesi, momentální rozložení činnosti obou částí zařízení apod., současně by to však bylo zcela nahodilé a znemožnilo by to dosahovat užitečného účinku právní úpravy, k níž směřuje právo EU).

[19] Stěžovatelka se snaží tento jednoznačný výklad obejít argumentací, dle níž jsou v dané provozovně „dvě různá zařízení“, z nichž jedno stěžovatelka provozuje, jedno nikoliv. Tento sofismus musí NSS jasně odmítnout jako nesmyslný. Obě linky tvoří ve smyslu shora uváděných právních předpisů jeden funkční celek, jehož část stěžovatelka dle svých slov aktuálně neužívá. Z této argumentace tak lze akceptovat jen to, že druhá věta vysvětlení obou příloh cit. v bodě [14] shora se na nynější věc neuplatní. V tomto smyslu je třeba korigovat argumentaci městského soudu: na celou situaci se totiž uplatní první věta (která hovoří o projektované nebo výrobní kapacitě zařízení), nikoliv věta druhá, která předpokládá, že ve stejném zařízení je provozováno „*několik činností, které spadají pod též popis činnosti zahrnující prahovou hodnotu*“. Dvě linky s identickou funkcí totiž jednoduše nemohou spadat pod termín „*provozování několika činností*“.

[20] Stěžovatelka argumentuje ustanovením § 2 písm. h) zákona o integrované prevenci, a to pro podporu teze, že rozhodná je nikoliv teoretická kapacita, ale kapacita skutečně provozovaná. Činí tak pohříchu vytržením jen části věty tohoto ustanovení, dle níž se rozumí provozovatelem zařízení osoba, která skutečně provozuje zařízení. Ve skutečnosti však toto zákonné ustanovení zní takto: pro účely tohoto zákona se *rozumí provozovatelem*

pokračování

zařízení právnická osoba nebo fyzická osoba, která skutečně provozuje nebo bude provozovat zařízení. Ze zákonného textu, v rozporu s tím, co říká kasační stížnost, plyne ve skutečnosti opačný výklad: klíčová je potencialita výroby v nadlimitním rozsahu, nikoliv jen to, že provozovatel aktuálně zařízení provozuje v určitém rozsahu.

[21] Úvahy stěžovatelky by byly namísto jen tehdy, pokud by v pobočce skutečně byly umístěny obě výrobní linky, ani jedna by však nevyvíjela vůbec žádný provoz. Jen tehdy by totiž bylo možno dovodit, že stěžovatelka žádné zařízení *neprovozovala* (§ 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci). A nemohla tak ani porušit zákaz *provozovat zařízení* bez platného integrovaného povolení (§ 16 odst. 2 téhož zákona).

[22] S ohledem na právě uvedené je zřejmé, že správní orgány ani městský soud nepřistoupily k žádnému „rozšiřujícímu výkladu sankční právní normy“, ale naopak zvolily výklad doslovný, nadto souladný se smyslem a účelem právní úpravy integrovaného povolení. NSS proto ani nemusí zodpovídat na obsáhlé úvahy stěžovatelky ohledně nejednoznačnosti právní úpravy apod., neboť by to s ohledem na shora uvedené bylo bezvýznamné.

[23] Ze stejných důvodů nelze městskému soudu nijak vyčítat, že neprováděl dokazování ohledně toho, zda linka č. 1 byla, či nebyla mimo provoz. S ohledem na shora uvedené by to bylo dokazování zcela bezvýznamné, bez vlivu na posouzení správního deliktu.

Materiální stránka správního deliktu

[24] Stěžovatelka dále zpochybňuje naplnění materiální stránky přestupku. Tato její argumentace je však spojena s tezí, že žádné zařízení přece vůbec neprovozovala (tuto argumentaci již NSS výše odmítl). Městský soud se prý měl více zaměřit na otázku, zda situace, kdy je prokázáno pouze to, že zařízení je v provozovně umístěno, avšak není prokázán jeho faktický a aktivní provoz, dosahuje nezbytné úrovně společenské škodlivosti. Samotným umístěním zařízení, které je dlouhodobě mimo provoz, stěžovatelka nemohla ani nijak ohrozit životní prostředí.

[25] NSS k tomu především odkazuje na shora podaný výklad, z něhož plyne, že stěžovatelka nebyla postižena jen za pouhé umístění zařízení, aniž jej provozovala. Ve skutečnosti byla postižena za provozování zařízení, jehož výrobní kapacita dalece přesahovala zákonné limity pro získání integrovaného povolení, které však stěžovatelka neměla (srov. k tomu více výklad v bodě [19] shora). Proto argumentace stěžovatelky je zcela mylná a je zbytečné, aby NSS dále obsáhle rozebíral koncepci materiální stránky správních deliktů. Nadto podstatná část argumentace zpochybňující materiální stránku je v podstatě opět jen variací na nenaplnění skutkové podstaty, které NSS již shora obsírně vyvrátil. Lze tedy jen doplnit, že v „*obecné rovině bude naplnění materiálního znaku přestupku splývat s naplněním formálních znaků, a to zejména u přestupků ohrožovacích*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, bod 20).

[26] Je pravda, že městský soud se výslovně nevyjádřil k bodům č. 46 a 47 žaloby, kde stěžovatelka kritizovala, že žalovaný nesprávně vzal do úvahy též plánovanou linku č. 3, která by měla mít kapacitu až 115,2 tun za den. NSS k tomu uvádí, že tato vada rozsudku nemůže mít vliv na zákonnost, neboť úvaha žalovaného o plánované lince č. 3 se objevuje jen ve dvou krátkých větách na s. 6 rozhodnutí, ve zbytku dlouhého odstavce na s. 6 a s. 7 pak již žalovaný správně argumentuje jen linkami č. 1 a 2 (což je v souladu nejen s veškerým dalším odůvodněním, ale i s rozhodnutím inspekce). Ostatně argument zamýšlenou linkou č. 3 do správního řízení před inspekci vnesla sama stěžovatelka, byť v poněkud jiné rovině (viz s. 8 a 12 rozhodnutí inspekce).

K hodnocení závažnosti správního deliktu ve vztahu k sankci

[27] Stěžovatelka konečně tvrdí, že městský soud nedostatečně posoudil závažnost jednání ve vztahu k udělené pokutě. Správní orgány vůbec nevzaly do úvahy, že jednání stěžovatelky nemělo žádný dopad na životní prostředí. Zjevná nulová škodlivost by se měla projevit ve výši sankce.

[28] NSS k tomu uvádí, že stěžovatelka dostala pokutu ve výši 800 000 Kč, za delikt dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci jí však hrozila pokuta až 10 000 000 Kč [§ 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci]. NSS proto nerozumí argumentaci stěžovatelky, proč se jí pokuta jeví nepřiměřená.

[29] Žalovaný se všem relevantním úvahám ohledně výše pokuty věnoval na téměř dvou stranách (s. 6 a 7 rozhodnutí žalovaného), ještě podrobněji se téže otázky věnovala inspekce (s. 15 – 17). Delikt dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci je delikt ohrožovací, tedy skutečné poškození životního prostředí či jiného zákonem chráněného zájmu není třeba. Logikou stěžovatelky by vlastně u každého standardního deliktu tohoto typu bylo polehčující okolností, že k žádné škodě nedošlo, to je však samozřejmě absurdní. Skutečný dopad na životní prostředí by bylo v obvyklých situacích jen obtížné zjistit, což je ostatně jeden z důvodů pro existenci právní kategorie ohrožovacích deliktů.

[30] Není ani chyba, pokud městský soud v této souvislosti uvedl, že stěžovatelka provozovala zařízení s kapacitou 172,8 tun krmiv za den. Jednak je to v souladu s rozhodnutím obou správních orgánů, jednak také v souladu s výše podaným výkladem, že rozhodující je výrobní či projektovaná kapacita, tedy dle technické dokumentace teoreticky dosažitelná výkonnost zařízení, nikoliv faktický výkon.

[31] NSS se proto neztotožnil ani s poslední námitkou stěžovatelky.

[32] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení 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.

pokračování

V Brně dne 15. dubna 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu