

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobců: **a) Městská část Praha-Ďáblice**, se sídlem Osinalická 1104/13, Praha 8, **b) Spolek pro Ďáblice**, se sídlem Na Blatech 243/7, Praha 8, obou zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FCC Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Ďáblická 791/89, Praha 8, zast. Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem se sídlem Truhlářská 1104/13, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2016, čj. 133/500/16, 3471/ENV/16, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020, čj. 10 A 116/2016-143,

t a k t o :

- I. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládá** následující předběžná otázka:
Má být čl. 3 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) vykládán tak, že se „podstatnou změnou“ zařízení rozumí i prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, aniž by se současně měnily maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita?
- II. Řízení **se přerušuje**.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Osoba zúčastněná na řízení, společnost FCC Česká republika (dále jen „stěžovatelka“), je česká obchodní společnost, která na základě povolení dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), provozuje skládku odpadů v městské části Praha – Ďáblice.

[2] Integrované povolení pro provoz skládky bylo vydáno v roce 2007 a následně bylo několikrát změněno – především byla již dvakrát prodloužena doba skládkování. Stěžovatelka ke konci roku 2015 požádala Magistrát hlavního města Prahy o již třináctou změnu integrovaného povolení. Žádost podala mimo jiné proto, že původní plánovaná kapacita skládky nebyla dosud naplněna a skládkování mělo být podle stávajícího povolení na konci roku 2015 ukončeno. Magistrát rozhodl dne 29. 12. 2015 o změně integrovaného

povolení pro provoz skládky odpadů a změnil datum ukončení skládkování z 31. 12. 2015 na 31. 12. 2017 – prodloužil tedy dobu skládkování o dva roky. Celková kapacita skládky a její maximální rozměry zůstaly tímto rozhodnutím nedotčeny.

[3] Proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy se odvolali žalobci (městská část hlavního města Prahy, kde se skládka nacházela, a spolek dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tedy spolek, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny a kterým se realizuje účast občanů na ochraně podle tohoto zákona). Žalovaný nicméně jejich odvolání zamítnul, neboť ani jeden z žalobců nebyl účastníkem řízení o změně integrovaného povolení. Jejich odvolání tak nebyla přípustná.

[4] Žalobci následně napadli rozhodnutí žalovaného žalobou. Městský soud v Praze žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pro posouzení účastenství žalobců je totiž zásadní, zda změnou integrovaného povolení byla schválena „podstatná změna“ zařízení provozovaného stěžovatelkou podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Od toho se pak odvíjí počet účastníků řízení, tedy též účastenství subjektů dle § 7 odst. 1 písm. c) a e) zákona o integrované prevenci. Dále však na vyřešení této otázky závisí i rozsah zapojení dotčené veřejnosti podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud je prodloužení doby skládkování v této věci „podstatnou změnou“ podle zákona o integrované prevenci, mělo být řízení vedeno v režimu tzv. navazujícího řízení podle § 9b a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a žalobci měli mít možnost se řízení účastnit i podle tohoto zákona.

[5] Městský soud při interpretaci pojmu „podstatná změna“ odkázal i na rozsudky Soudního dvora týkající se výkladu pojmu „záměr“ ve směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, konkrétně ve věcech *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, EU:C:2011:154, a *Pro-Braine a další*, C-121/11, EU:C:2012:225. Městský soud dovodil, že rozsah „záměru“ může být definován i časově a prodloužení doby provozu zařízení je třeba chápat jako změnu rozsahu „záměru“. Pokud totiž byl provoz zařízení původně povolen jen na určité období, jeho vliv na životní prostředí po skončení povolené doby jeho provozu nebyl posuzován, neboť se s „dalším vlivem“ nepočítalo. Prodloužení doby provozu znamená prodloužení zásahu do životního prostředí. Obdobnou úvahu pak soud použil i na interpretaci zákona o integrované prevenci.

[6] Městský soud dospěl k názoru, že rozsah „podstatné změny“ dle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci nelze vymezit jen prostorově nebo kapacitně, ale také časově. Pro posouzení, zda prodloužení doby skládkování bylo „podstatnou změnou“, je tudíž potřeba zvážit nejenom to, zda byla naplněna původně plánovaná kapacita skládky, ale též to, zda se právě prodloužením doby skládkování (původně integrovaným povolením omezené k určitému datu) nemohly změnit vlivy na lidské zdraví a životní prostředí. Tím se však magistrát ani žalovaný nezabývali.

[7] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Tvrdí, že s ohledem na judikaturu Soudního dvora citovanou městským soudem nemůže být samotné prodloužení doby skládkování o dva roky, pokud zároveň nezahrnuje provádění prací nebo zásahů měnících fyzický stav místa, podstatnou změnou

ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Prodloužení doby skládkování nezměnilo ani celkový povolený rozsah skládky, ani povolené množství uloženého odpadu – obojí bylo již schváleno dříve v procesu EIA a rozhodnutí o prodloužení integrovaného povolení do nich nezasahuje. Stěžovatelka právě za účelem naplnění skládky do původně plánované kapacity (a tedy i zajištění stabilního tvaru skládky a následného provedení rekultivace) podala žádost o prodloužení doby skládkování. Stanovisko EIA pro záměr současné etapy provozu skládky dle stěžovatelky obsahovalo pouze orientační předpoklad doby skládkování; podstatné pro schválení záměru bylo posouzení prostoru skládky a její kapacity. Integrované povolení také obsahovalo předpokládané datum ukončení skládkování, tato doba ale byla uvedena jen proto, aby povolení nebylo formálně vydáváno na neomezenou dobu. I kdyby prodloužené provozování skládky mělo dopady na životní prostředí, nejednalo by se o „podstatnou změnu“ ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci.

[8] Žalobci naopak mají za to, že městský soud rozhodl správně. Poukazují na to, že integrované povolení vymezilo dobu skládkování nikoliv až do naplnění kapacity, ale pevně stanoveným datem bez ohledu na to, zda kapacita skládky bude naplněna. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Použitelné právo Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

[9] Dle čl. 3 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) se „podstatnou změnou“ rozumí:

změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení, spalovacího zařízení, zařízení na spalování odpadu nebo zařízení na spoluspalování odpadu, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí.

[10] Podle čl. 20 odst. 2 směrnice 2010/75/EU:

Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, aby se žádná podstatná změna, kterou provozovatel plánuje, neuskutečnila bez povolení uděleného v souladu s touto směrnicí.

[11] Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), implementuje do českého práva směrnici 2010/75/EU. Podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci se „podstatnou změnou“ rozumí:

změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí; za podstatnou změnu se vždy považuje

1. změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu,

[12] Podle § 7 odst. 1 zákona o integrované prevenci jsou účastníky řízení o vydání integrovaného povolení vždy:

- a) provozovatel zařízení,
- b) vlastník zařízení, není-li provozovatelem zařízení,
- c) obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno,

...

e) občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8.

[13] Ustanovení § 19a zákona o integrované prevenci upravuje řízení o **změně** integrovaného povolení. V případě, že se *nejedná* o podstatnou změnu zařízení, se podle § 19 odst. 4 zákona účastní řízení o změně integrovaného povolení jen účastníci podle § 7 odst. 1 písm. a) a b), tedy provozovatel a vlastník zařízení. O vydání a změnách integrovaného povolení rozhodují krajské úřady, v hlavním městě Praze pak Magistrát hlavního města Prahy. O odvolání proti jejich rozhodnutí je příslušné rozhodnout Ministerstvo životního prostředí (žalovaný).

[14] Podle § 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se pro účely tohoto zákona rozumí:

- c) dotčeným územím území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce,
- d) dotčeným územním samosprávným celkem územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území,

...

- i) dotčenou veřejností

...

2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.

[15] Podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pak platí, že:

Pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, stává se účastníkem navazujícího řízení též

- a) dotčený územní samosprávný celek, nebo
- b) dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2.

III. Rozbor předkládané předběžné otázky

[16] V nynější věci řeší Nejvyšší správní soud otázku, zda se „podstatnou změnou“ zařízení podle čl. 3 odst. 9 směrnice o průmyslových emisích rozumí prodloužení doby skládkování na skládce odpadů o dva roky, aniž by se současně měnily maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita.

[17] Pro přehlednost je třeba dodat, že přestože k tomu směřuje velká část argumentace stěžovatelky, Nejvyšší správní soud v této věci konkrétně neřeší, zda je prodloužení doby skládkování „záměrem“ ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (a směrnice EIA). Soudní dvůr nicméně řešil obdobná prodloužení provozu zařízení jako v posuzované věci právě z hlediska posuzování vlivů na životní prostředí; Nejvyšší správní soud podáním předběžné otázky zamýšlí vyjasnit, zda se podobná interpretace použije i v případě úpravy integrované prevence.

[18] Z níže podaných důvodů dospěl senát Nejvyššího správního soudu k potřebě předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

[19] Judikatura Soudního dvora se dosud výkladem pojmu „podstatná změna“ ve směrnici 2010/75/EU (případně směrnících jí předcházejících) nezabývala.

[20] Ve věci *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* však Soudní dvůr posuzoval z hlediska směrnice 85/337/EHS prodloužení provozu letiště, se kterým nebyly spojeny jiné práce nebo zásahy měnící fyzický stav daného místa. Rozhodl, že prodloužení platnosti stávajícího povolení nelze při neexistenci takových prací nebo zásahů považovat za „záměr“ (*Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, body 20, 24 a 38). Soudní dvůr tento výklad dosud neopustil. V nejnovější judikatuře (vykládající směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí) však zdůrazňuje, že tato interpretace je úzce spojena se zněním čl. 1 odst. 2 písm. a) první odrážky směrnice EIA, dle které se „záměrem“ rozumí *provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl* (srov. rozsudky ve věci *Friends of the Irish Environment Ltd*, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, bod 32, nebo ve věci *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, bod 62). Požadavek na „práce“ a „zásahy“ měnící fyzický stav místa je tak specifický pro posuzování toho, zda je určitá činnost „záměrem“.

[21] Výše uvedené Soudní dvůr potvrdil i při interpretaci čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Pro vymezení obdobného pojmu „projekt“ v čl. 6 odst. 3 směrnice je sice definice „záměru“ relevantní, ale jen definice „záměru“ vyžaduje „práce a zásahy měnící stav místa“. Pojem „projekt“ (pro který je především podstatné, že může mít na chráněnou lokalitu „významný vliv“) je proto širší než pojem „záměr“ (*Coöperatie Mobilisation for the Environment a Vereniging Leefmilieu*, spojené věci C-293/17 a C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, body 59-66).

[22] V případě směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích by se mohl uplatnit podobný přístup jako v případě směrnice 92/43/EHS. Čl. 3 odst. 9 směrnice 2010/75/EU dává pojmu „podstatná změna“ širokou definici – může jít o (jakoukoliv) změnu v *povaze, funkci či rozsahu zařízení*, za předpokladu, že *může mít významné nepříznivé účinky na*

lidské zdraví nebo životní prostředí. Tato definice nevyžaduje výslovně, aby s „podstatnou změnou“ byly vždy spojeny fyzické změny zařízení.

[23] Přestože se v nyní posuzované věci nemění maximální povolené rozměry ani celková kapacita skládky, v důsledku prodloužení skládkování bude na skládku po další dva roky navážen odpad (striktně vzato tak skládka nezůstane bez jakýchkoliv fyzických změn, pouze budou v rámci již dříve schválených limitů). Tato činnost sama o sobě zahrnuje zásahy do životního prostředí. Jak již uvedl v této věci městský soud, integrované povolení samo s nepříznivým vlivem skládky na životní prostředí počítá a stanovuje podmínky pro provoz skládky z hlediska ochrany ovzduší (včetně emisních limitů) nebo ochrany podzemních a povrchových vod. Zásah do životního prostředí tak bude v důsledku prodloužení doby skládkování pokračovat.

[24] Cílem směrnice 2010/75/EU je navíc dle bodu 12 odůvodnění a čl. 1 zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí *jako celku*. Není tedy důvodu, proč by *a priori* měly být změny spočívající pouze v prodloužení provozu zařízení (tedy změny, při kterých zůstávají nedotčeny zbylé maximální limity pro provoz zařízení) vyloučeny z definice „podstatné změny“ – i takové změny mohou mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí, jak to vyžaduje definice v čl. 3 odst. 9 směrnice o průmyslových emisích.

IV. Závěr

[25] Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující otázku:

Má být čl. 3 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) vykládán tak, že se „podstatnou změnou“ zařízení rozumí i prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, aniž by se současně měnily maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita?

[26] V návaznosti na položení předběžné otázky Nejvyšší správní soud dle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložené otázce rozhodne, bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. ledna 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu