



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Z. S.**, zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti**: RODOS kovo, s.r.o., se sídlem Zahradní 993, Velké Meziříčí, zast. JUDr. Igorem Velebou, advokátem se sídlem Koliště 259/55, Brno, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2018, č. j. 62 A 292/2017 - 110,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2018, č. j. 62 A 292/2017 - 110, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení i kasační stížnost žalovaného směřují proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2018, č. j. 62 A 292/2017 - 110, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (žalovaného) ze dne 17. 7. 2017, č. j. MZP/2017/560/92 ENV/2017/8794, sp. zn. ZN/MZP/2017/560/58 (dále též „rozhodnutí žalovaného“), kterým žalovaný částečně změnil rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 12. 2016, č. j. KUJI 94257/2016, sp. zn. OZPZ 1147/2016 Hab, povolující k žádosti osoby zúčastněné na řízení provoz stacionárního zdroje (znečišťování) dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že Městský úřad Velké Meziříčí, odbor regionálního rozvoje, udělil dle § 127 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), osobě zúčastněné na řízení souhlas ze dne 14. 7. 2008, č. j. VÝST/24629/2008/769/2008-po, se změnou užívání stavby ze zámečnické dílny na lisovnu plastů (dále též „souhlas se změnou užívání stavby“).

[3] Z rozhodnutí žalovaného se dále podává, že provoz lisovny osoby zúčastněné na řízení jako zdroje znečišťování ovzduší byl dne 28. 7. 2011 dočasně povolen, a to do 31. 1. 2013, na projektovanou spotřebu 210 tun za rok ve třisměnném provozu. Následně správní orgán I. stupně povolil trvalý provoz stacionárního zdroje v tomto rozsahu rozhodnutím ze dne 15. 3. 2013, č. j. KUJI 5348/2013 OZP 130/2013 Hab; uvedené povolení však bylo zrušeno v přezkumném řízení rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 1. 2014, č. j. 30/560/14 519/ENV/14, a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení, neboť povolení nepředcházelo postup dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v relevantním znění (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Uvedené řízení o vydání povolení bylo následně zastaveno.

[4] Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí vydalo k záměru závazné stanovisko ze dne 9. 11. 2015, č. j. 2216/560/15, 78117/ENV/15, k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí dle § 9a odst. 1 až 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (dále též „stanovisko EIA“), v jehož rámci byly posuzovány varianty kapacity zpracované suroviny 210 a 350 t/rok. Vydané stanovisko bylo souhlasné a stanovilo podmínky pro fázi přípravy, výstavby i pro fázi provozu daného záměru.

[5] Dne 2. 5. 2016 podala osoba zúčastněná na řízení *„žádost o vydání rozhodnutí k povolení provozu stacionárního zdroje dle § 11 odst. 2 písm. d), resp. § 13 odst. 2“* zákona o ochraně ovzduší. Předmět žádosti byl osobou zúčastněnou na řízení vymezen jako *„Lisovna termosetů - navýšení výroby“*. V žádosti je uvedeno, že se jedná o povolení provozu osoby zúčastněné na řízení, konkrétně jde o záměr navýšení roční spotřeby vstupního materiálu na 350 t/rok. Správní orgán I. stupně posoudil žádost osoby zúčastněné na řízení jako žádost o povolení provozu stacionárního zdroje dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší (dále také „povolení provozu“). Předmětné řízení správní orgán označil za navazující řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a proto správní orgán postupoval dle § 9b a násl. tohoto zákona (mj. vedl toto navazující řízení za účasti veřejnosti).

[6] K žádosti správního orgánu I. stupně dle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí k ověření změn v nyní posuzovaném záměru Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí ve vyjádření ze dne 26. 5. 2016, č. j. 1166/560/16 34479/ENV/16, sdělilo, že nevydá *„závazné stanovisko k ověření změn“* s tím, že v řízení o povolení provozu je nutno zohlednit relevantní podmínky stanoviska EIA. Dle dotčeného orgánu podklady žádosti obsahovaly změny vyvolané podmínkami stanoviska EIA. K žádným jiným změnám, zejména změnám kapacity, rozsahu, technologie výroby, řízení provozu nebo způsobu užívání, nedošlo. Dle

pokračování

dotčeného orgánu tak nedošlo ke změnám, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Podmínka č. 1 pro fázi přípravy, tedy navýšení stávajícího výduchu z lisování termosetů do úrovně 10 m nad terénem, sice nebyla splněna, avšak dotčený orgán její nesplnění shledal jako opodstatněné v souvislosti se splněním podmínky č. 2 stanoviska v podobě instalace biofiltru. Zvolené řešení považoval za dostačující a netrval na splnění podmínky č. 1, pokud se ve zkušebním provozu prokáže dostatečná účinnost biofiltru a výsledky rozptylové studie se potvrdí v praxi. Podmínka č. 5 týkající se obsahu provozního řádu zařízení byla dle dotčeného orgánu splněna pouze částečně, a doplnění chybějícího opatření pro případ nepříznivých rozptylových podmínek bylo proto nutné vyžádat v rámci navazujícího řízení, jak se následně stalo. Další podmínky pak dle tohoto vyjádření byly splněny, nebo nebyly pro dané řízení relevantní, obdobně jako podmínky pro fázi výstavby. Podmínky pro fázi provozu bylo nutné převzít, pokud se k předmětnému řízení vztahují. Dotčený orgán následně zdůraznil, že zůstává na úvaze příslušného správního orgánu, aby posoudil, zda se ta která podmínka vztahuje k danému navazujícímu řízení, a u těch, které se k němu nevztahují, musí správní orgán v rozhodnutí uvést, proč je nepřevzal.

[7] Usnesením ze dne 21. 9. 2016, č. j. 2237/560/16 64090/ENV/16, Ministerstvo životního prostředí dle § 156 odst. 2 správního řádu zrušilo své vyjádření ze dne 26. 5. 2016, a to na základě tvrzení žalobce a paní M. S. jakožto účastníků řízení, že v záměru došlo k podstatným změnám v užívaných materiálech, které obsahují vyšší podíl styrenu, v rozšíření pracovní doby a v otázce zastřešení biofiltru, které bylo třeba prověřit.

[8] Ministerstvo životního prostředí následně vydalo nové vyjádření dotčeného orgánu dle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 17. 10. 2016, č. j. 2415/560/16 70726/ENV/16, na základě revidovaných dokumentů předložených osobou zúčastněnou na řízení. Dle vyjádření byly stěžejním sporným bodem, pro nějž bylo původní vyjádření zrušeno, údaje o množství styrenu v bezpečnostních listech; podle doplněných podkladů se však jedná o důsledek aktualizace norem EU, a nikoli o změnu podílu styrenu v používaných materiálech. Povaha vstupních materiálů ani technologie tedy dle vyjádření nedoznaly změn. Pokud jde o pracovní dobu, podle dodatečného zpřesnění půjde o třísměnný provoz lisovny a dvousměnný provoz opracování výlisků v pracovních dnech s přesahem buď do sobotního rána anebo do nedělního večera, třetí směna u opracování výlisků by přicházela do úvahy výjimečně, přičemž uvedené zpřesnění v zásadě podle vyjádření odpovídá dokumentaci pro stanovisko EIA. Podmínka stanoviska EIA o instalaci biofiltru byla splněna, přičemž okolnost, zda je zastřešen či nikoli, není pro posouzení změn podstatná. Na základě výše uvedeného byl učiněn závěr, že u záměru „*Lisovna termosetů – navýšení výroby*“ nedošlo ke změnám oproti záměru popsanému v dokumentaci pro stanovisko EIA, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, a proto nebude vydáno stanovisko podle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí k ověření změn, avšak v navazujícím řízení bude nutné zohlednit relevantní podmínky stanoviska EIA.

[9] Správní orgán I. stupně si s ohledem na námitky vznesené v průběhu řízení vyžádal sdělení Městského úřadu Velké Meziříčí jako stavebního úřadu k vedení územního řízení týkajícího se předmětného záměru. Stavební úřad ve svém vyjádření ze dne 26. 11. 2016, č. j. VÝST/45715/2016/6748/2016-kríb, uvedl, že dosud nebylo vedeno řízení podle § 81 stavebního zákona a nebylo tedy vydáno ani rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na

území dle tohoto ustanovení. Takové řízení ani v budoucnu vedeno nebude, neboť stavebnímu úřadu nejsou známy okolnosti odůvodňující jeho zahájení.

[10] Správní orgán I. stupně následně rozhodnutím ze dne 13. 12. 2016, č. j. KUJI 94257/2016, sp. zn. OZPZ 1147/2016 Hab, povolil dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší provoz daného stacionárního zdroje a stanovil podmínky ochrany ovzduší ve smyslu § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.

[11] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce, jakož i někteří další účastníci řízení odvolání. V rámci odvolacího řízení si žalovaný dle § 149 odst. 4 správního řádu, v tehdejší znění, vyžádal změnu nebo potvrzení závazného stanoviska EIA od ministra životního prostředí jakožto orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (Ministerstva životního prostředí). Ministr závazným stanoviskem ze dne 22. 5. 2017, č. j. 1203/M/17 32991/ENV/17, sp. zn. P/3493, stanovisko EIA potvrdil, přičemž uvedl, že odvolací námitky nesměřují proti samotnému stanovisku EIA, ale týkají se údajného nesplnění podmínek tohoto stanoviska, takže by neměly být předmětem posouzení nadřízeného orgánu dle § 149 odst. 4 správního řádu, ale měly by být zhodnoceny v samotném řízení o povolení provozu. Pokud jde o uváděné změny záměru v porovnání se záměrem hodnoceným ve stanovisku EIA, ministr odkázal na vyjádření Ministerstva životního prostředí vydaná dle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[12] Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 7. 2017, č. j. MZP/2017/560/92 ENV/2017/8794, sp. zn. ZN/MZP/2017/560/58, bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně částečně změněno v závazné podmínce týkající se otvírání sekčních vrat a v tom, že lhůta pro předložení žádosti o změnu povolení provozu byla zkrácena z 1 roku na 3 měsíce. Ve zbytku bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

[13] Proti rozhodnutí žalovaného žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který věc postoupil místně příslušnému Krajskému soudu v Brně. Krajský soud shora uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud posuzoval dvě stěžejní námitky žalobce. Pokud jde o tvrzený nesoulad záměru s územním plánem a namítanou absencí územního rozhodnutí, krajský soud z díkce § 11 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší dovedl logickou posloupnost, v níž orgány ochrany ovzduší vystupují v jednotlivých fázích umístování, budování a konečně povolování provozu stacionárního zdroje. Orgány ochrany ovzduší rozhodují autoritativně a nezávisle, ovšem pouze pro účely ochrany zájmů chráněných zákonem o ochraně ovzduší, povolení provozu proto nemůže nahrazovat rozhodnutí týkající se předmětného záměru dle jiných právních předpisů.

[14] Krajský soud konstatoval, že ze znění § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší jednoznačně vyplývá, že se jedná již o povolení provozu, tedy nikoli o stanovisko k zamýšlenému záměru umístění stacionárního zdroje či ke stavbě nebo změně stavby stacionárního zdroje. Předpokladem povolení provozu či změny provozu proto dle něj musí být rozhodnutí, jímž je stavba stacionárního zdroje umístěna a povolena, stejně tak jako je povolena případná změna stavby stacionárního zdroje, čemuž odpovídají i požadavky na povinné náležitosti žádosti o povolení provozu. Na základě obsahových náležitostí žádosti o toto povolení stanovených v bodech 1.2 a 1.3 přílohy č. 7 zákona o

pokračování

ochraně ovzduší dospěl krajský soud k závěru, že žádost musí obsahovat údaje o dosavadních rozhodnutích příslušných správních orgánů podle zákona o ochraně ovzduší a podle jiných právních předpisů, které souvisí s předmětem žádosti, tedy i rozhodnutí o umístění stavby, a dále projektovou dokumentaci, kterou je žadatel povinen předložit v rámci stavebního nebo jiného řízení podle jiných právních předpisů, nebo jinou obdobnou dokumentaci, která umožní posoudit předmět žádosti.

[15] Orgán ochrany ovzduší o povolení změny (rozšíření kapacity) již probíhajícího provozu nemůže rozhodnout bez příslušných podkladů dle přílohy č. 7 zákona o ochraně ovzduší, neboť povolení provozu nemůže v žádném případě nahrazovat jakékoli povolení stavby či její změny dle stavebně právních předpisů a řízení o něm nemůže být vedeno tak, že orgán ochrany ovzduší „nezajímá“, zda stacionární zdroj, jehož provoz povoluje, splňuje podmínky jiných právních předpisů. Doložení dosavadních rozhodnutí příslušných správních orgánů je na žadateli, osoba zúčastněná na řízení však v žádosti odkázala pouze na v době podání žádosti neskončené řízení o povolení provozu, které bylo následně zastaveno, a na stanovisko EIA.

[16] Pokud jde o souhlas se změnou užívání stavby, krajský soud zdůraznil, že nebyl přiložen k žádosti, a tudíž ani nebylo možné ověřit, zda posuzovaný záměr je tím záměrem, jenž byl povolen stavebním úřadem. S ohledem na zamýšlenou kapacitu výroby a dokumentaci k záměru je nutné doložit, že záměr v této podobě byl skutečně dle stavebně právních předpisů legalizován. Rozhodnutím, jež by tuto skutečnost dokládalo, není ani stanovisko EIA, které je závazným podkladem pro navazující řízení, jehož výsledkem teprve je povolení záměru. O posuzované žádosti tedy může orgán ochrany ovzduší rozhodnout až za situace, kdy obdrží rozhodnutí příslušných správních orgánů. Žalovaný dle krajského soudu o žádosti rozhodl, aniž by měl postaveno najisto, že se povolovaný záměr opírá o příslušná rozhodnutí jiných správních orgánů.

[17] Pokud jde o námitku žalobce týkající se nesplnění některých podmínek stanoviska EIA, krajský soud konstatoval, že z rozhodnutí žalovaného vyplývá nesplnění podmínky č. 1 stanoviska EIA, tedy navýšení výstupu z odsávání technologie na 10 m nad terén. Z vyjádření dotčeného orgánu ze dne 17. 10. 2016 dále plyne, že stanovisko EIA se zabývalo záměrem v podobě opracování výlisků pouze ve dvousměnném provozu, a v nyní posuzovaném záměru je možnost třetí směny, byť výjimečně, připuštěna. Žalovaný dle krajského soudu dokonce změnil podmínku závazného stanoviska EIA, pokud jde o délku zkušebního provozu.

[18] Přestože žalovaný v napadeném rozhodnutí nesplnění některých podmínek závazného stanoviska EIA zdůvodnil, podle krajského soudu svým postupem zcela popřel smysl a charakter stanoviska EIA coby závazného stanoviska dle § 149 správního řádu. Podmínky jím stanovené jsou totiž pro navazující řízení závazné, přičemž musí být dle projektové dokumentace ověřeno, zda nedošlo ke změnám původního záměru oproti záměru posouzenému v procesu EIA, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí – to však neznamená, že rozhodnutí vydané v navazujícím řízení nebude splňovat podmínky závazného stanoviska EIA či je dokonce bude měnit (být odůvodnění změn podmínek závazného stanoviska EIA může být z odborného hlediska věcně správným). V posuzované věci tedy, nahlížel-li žalovaný na záměr osoby zúčastněné na řízení jako na tentýž záměr a na vedené řízení jako na tzv. navazující řízení, nemohl

žádosti vyhovět, pokud nebyly splněny podmínky závazného stanoviska EIA. Jestliže povolil provoz stacionárního zdroje, který neodpovídá podmínkám závazného stanoviska EIA, zatížil své rozhodnutí podstatnou vadou, která má vliv na jeho zákonnost. Nesplněním podmínek co do požadavků na hlukovou studii a řešení dopravní situace, se však žalovaný zabývat nemusel, neboť nespádají do kompetence orgánů ochrany ovzduší. Pokud jde o prokazování výskytu obtěžujícího zápachu čestnými prohlášeními za situace, kdy budou limity škodlivých látek dle zákona o ochraně ovzduší dodrženy, jedná se dle krajského soudu rovněž především o otázku související s požadavky na umístění a provoz stavby osoby zúčastněné na řízení v dané lokalitě, případně otázku soukromoprávní.

II.

Obsah kasačních stížností

[19] Osoba zúčastněná na řízení [stěžovatel a)] napadá rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[20] Stěžovatel a) především nesouhlasí s výkladem krajského soudu o vztahu řízení dle zákona o ochraně ovzduší a řízení dle stavebního zákona. Z formulace § 11 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší dle stěžovatele a) nelze dovozovat, že rozhodnutí podle stavebně právních předpisů by měla mít v řízení o povolení provozu charakter závazného stanoviska. Řízení o povolení provozu je samostatné, byť na řízení o umístění a povolení stavby logicky navazuje, avšak orgán ochrany ovzduší jej vede a rozhoduje v něm bez jakékoli formální závislosti na jiných řízeních či na stavebně právních předpisech. Na podporu svého názoru stěžovatel a) odkázal na důvodovou zprávu k zákonu o ochraně ovzduší a odbornou literaturu. Současně poukázal také na vyjádření stavebního úřadu ze dne 28. 11. 2016, č. j. VÝST/45715/2016/67482016-krib, které vzal žalovaný ve svém rozhodnutí na vědomí.

[21] Stěžovatel a) dále poznamenal, že dne 24. 5. 2017 požádal stavební úřad o opakované vyjádření k záměru z hlediska stavebně právních předpisů, a poukázal na vyjádření stavebního úřadu ze dne 29. 6. 2017, č. j. VÝST/26869/2017-KRÍB/4157/2017, založené ve spise žalovaného, dle kterého stavební úřad zatím neshledal pro zahájení řízení dle § 81 stavebního zákona důvody, neboť stavba je užívána v souladu se souhlasem se změnou užívání stavby a dosud neproběhla žádná změna v jejím užívání, která by měla vliv na území či na technickou a dopravní infrastrukturu. Krajský soud však toto vyjádření v rozsudku nezohlednil, přestože z něj vyplývá, že žalovaný byl s existencí souhlasu se změnou užívání stavby seznámen. Současně dle stěžovatele a) z obou vyjádření stavebního úřadu plyne, že pokud je stavba užívána v souladu se zákonem, tak i její umístění a povolení muselo v minulosti proběhnout dle zákona.

[22] Dle stěžovatele a) tak orgány ochrany ovzduší vycházely z vyjádření stavebního úřadu, který opakovaně a jednoznačně deklaroval soulad záměru se stavebně právními předpisy. Jakékoli úvahy krajského soudu o povinnosti žalovaného tato vyjádření ověřovat či jinak přezkoumávat v řízení o povolení provozu považuje stěžovatel a) za nelogické. Pokud žalobce s rozhodnutími stavebního úřadu nesouhlasil, měl proti nim podat příslušné opravné prostředky, a ne je zpochybňovat v samostatném a nezávislém řízení o povolení

pokračování

provozu, ve kterém je orgány ochrany ovzduší pouze berou na vědomí, ale věcně ani právně je nepřezkoumávají, neboť tato agenda nespadá do jejich kompetence.

[23] Krajský soud se měl dle stěžovatele a) také zabývat zhodnocením dopadů zrušení rozhodnutí žalovaného na další průběh řízení o povolení provozu, neboť zákonem č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/2017 Sb.“), došlo s účinností od 1. 11. 2017 ke změně klasifikace záměru vedeného pod položkou 42 přílohy č. 1 ve vztahu k povinnosti posuzování vlivů na životní prostředí, případně zjišťovacímu řízení. Stěžovatel a) tak považuje za zcela absurdní zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť v rámci nového řízení již posuzování vlivů na životní prostředí, ale ani zjednodušené zjišťovací řízení nebude nutné vést. Stejně tak nebude nutné přihlížet k podmínkám stanoveným ve stanovisku EIA. Současně stěžovatel a) upozornil na novelu § 81 stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb.

[24] Stěžovatel a) podal též návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť následkem rozsudku krajského soudu pozbyl povolení provozu. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 11. 7. 2018, č. j. 5 As 192/2018 – 56, návrhu vyhověl. Účinky rozsudku krajského soudu zrušujícího rozhodnutí žalovaného tedy byly odloženy do vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech.

[25] Následně bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno doplnění kasační stížnosti stěžovatele a), v němž upozornil na rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 8. 8. 2019, č. j. KUJI 62726/2019 OŽPZ, sp. zn. OŽPZ 3015/2017 Kři (dále jen „rozhodnutí o změně povolení provozu“), kterým byla dle § 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší vydána změna č. 1 rozhodnutí o povolení provozu, ve znění rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí o změně povolení provozu dle stěžovatele a) ilustruje, že řádně plní veškeré své zákonné povinnosti. Jednorázové povinnosti uložené stěžovateli a) rozhodnutím o povolení provozu byly v plném rozsahu splněny. Stejně tak se správní orgán I. stupně v rozhodnutí o změně povolení provozu vypořádal se všemi připomínkami účastníků řízení, mimo jiné i s připomínkami žalobce, které shledal nedůvodnými. Dalším doplněním kasační stížnosti pak stěžovatel a) poukázal na rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2020 č. j. MZP/2019/560/1807, sp. zn. ZN/MZP//2019/560/381, kterým byla zamítnuta odvolání proti rozhodnutí o změně povolení provozu, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[26] Rovněž žalovaný [stěžovatel b)] podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel b) namítal, v odůvodnění rozsudku chybí úvahy o tom, která ustanovení stavebně právních předpisů na věc účinně dopadají. Současně dle stěžovatele b) není zřejmá přesná podoba doplnění žádosti, jehož by se měl stěžovatel b) po stěžovateli a) domáhat. Napadený rozsudek postrádá úplnost, srozumitelnost a přesvědčivost a je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Odůvodnění rozsudku je také vnitřně rozporné, resp. je vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, neboť je zprvu zdůrazněno, že stavební úřad důvody pro zahájení řízení podle stavebního zákona opakovaně neshledal, potom je však učiněn překvapivý, povšechný závěr, že orgány ochrany ovzduší měly požadovat doložení splnění požadavků stavebního zákona, a to blíže

nespecifikovanými listinami. Stěžovatel b) se domnívá, že není zřejmé, jak má dle právního názoru krajského soudu dále postupovat.

[27] Pokud jde o samotnou argumentaci krajského soudu týkající se vztahu řízení o povolení provozu dle zákona o ochraně ovzduší a řízení dle stavebního zákona, stěžovatel b) uvedl, že z odůvodnění obou správních rozhodnutí vyplývá, že orgány ochrany ovzduší rozhodně neměly v úmyslu vlastními postupy nahrazovat případná chybějící rozhodnutí, povolení nebo jiné úkony podle stavebního zákona. Pro legální provoz musí všechna předepsaná povolení vedle sebe existovat současně, avšak povolení provozu je nezávislé na postupech stavebního úřadu. K tomu i stěžovatel b) odkázal na odbornou literaturu. Dle stěžovatele b) v řízení o povolení provozu orgánům ochrany ovzduší nepřísluší jakkoli autoritativně ověřovat, zda splňuje provoz povolených zdrojů podmínky veškerých ostatních právních předpisů. Institut povolení provozu slouží výlučně k posouzení provozu z hlediska požadavků ochrany ovzduší (viz ve věci integrovaného povolení rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2015, č. j. 5 As 150/2015 – 81, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatel b) postupoval v mezích své speciální věcné působnosti, nebyl oprávněn zasahovat do kompetencí stavebních úřadů ani oddalovat rozhodnutí o podaných odvoláních až do případného přezkoumání opakovaně vyslovovaných závěrů stavebního úřadu o souladu provozovny s územním plánem města, jakož i s ostatními požadavky zákona.

[28] Opačný závěr nelze dovodit ani z obsahových náležitostí žádosti o povolení provozu vymezených v § 11 odst. 8 a 9 zákona o ochraně ovzduší a v příloze č. 7 k tomuto zákonu. Pokud jde o bod 1.2 přílohy, není-li řízení dle stavebního zákona vedeno, nelze z logiky věci údaje o rozhodnutí stavebního úřadu do žádosti uvést, obdobně pak dle bodu 1.3 přílohy lze namísto projektové dokumentace zpracované podle stavebně právních předpisů předložit jinou obdobnou dokumentaci. Krajský soud ve svém rozsudku neidentifikoval žádné konkrétní údaje, jejichž absence by neumožňovala řádné posouzení předmětu žádosti. Podle stěžovatele b) žádné faktické, důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu nejsou a shromážděné podklady nevykazují žádný rozpor s rozhodnutími orgánů ochrany ovzduší. Zákon o ochraně ovzduší nikde nedefinuje povinnost žadatele dokládat splnění požadavků podle stavebního zákona. Právní závěr, k němuž krajský soud dospěl, je dle stěžovatele b) též v příkrém rozporu s ustálenou rozhodovací praxí orgánů ochrany ovzduší.

[29] Dle stěžovatele b) také krajský soud nesprávně posoudil otázku závaznosti podmínek stanoviska EIA, neboť nezohlednil jeho specifické rysy spočívající v jeho závaznosti pro vícero rozhodnutí správních orgánů, ani zvláštnost dalších postupů dotčeného orgánu v rámci navazujících správních řízení. Posloupnost všech úvah dotčeného orgánu je dle stěžovatele b) zřejmá z jeho jednotlivých vyjádření v rámci daného řízení a orgány ochrany ovzduší z těchto úvah vycházely. Správní orgán I. stupně obsah stanoviska EIA nijak svévolně neměnil, ani ho proti jeho smyslu extenzivně neinterpretovat, pouze při svém rozhodování vycházel i z dalších úkonů dotčeného orgánu v rámci navazujícího řízení. Nelze proto dle stěžovatele b) dovozovat nezákonnost, souhlasil-li dotčený orgán s přijatým řešením.

pokračování

[30] Správní orgán I. stupně nebyl povinen toliko mechanicky převzít podmínky závazného stanoviska EIA bez ohledu na předmět řízení a na další úkony dotčeného orgánu. V okamžiku rozhodování obou orgánů ochrany ovzduší závazná právní úprava připouštěla předložit do navazujícího řízení záměr odchylný se od záměru, jenž byl předmětem procesu EIA, aniž by bylo vždy nezbytné zahájit tento proces nanovo. Rovněž stěžovatel b) upozornil na zákon č. 326/2017 Sb., dle kterého namísto nevydávání závazného stanoviska v případech, kdy nedošlo ke změnám záměru s možným významným negativním vlivem na životní prostředí, má být nyní vydáváno souhlasné závazné stanovisko s tím, že v rámci tohoto aktu má dotčený orgán výslovně možnost reflektovat změny stanoviska EIA. Dle stěžovatele b) mezera v právní úpravě, co se týče dalších postupů dotčeného orgánu v rámci navazujícího řízení při identifikaci podmínek stanoviska EIA, které nejsou kvůli změně záměru realizovatelné, nemůže jít bez dalšího k tíži žadatele, tím spíše za situace, kdy odpovídajícími postupy dotčeného orgánu byl účel ověření změn záměru a relevance veškerých stanovených podmínek závazného stanoviska EIA bez jakýchkoliv pochybností naplněn. Upuštění od podmínky č. 1 stanoviska EIA v rozhodnutí o povolení provozu dle stěžovatele b) vychází z dostatečně zjištěného stavu věci, včetně všech podstatných podkladů procesu EIA, a především pak z vyjádření dotčeného orgánu ke změně záměru v řízení o povolení provozu. Zkrácení lhůty pro stěžovatele a) k podání žádosti o změnu povolení k provozu dle stěžovatele b) ve svém důsledku naopak představuje precizní respektování smyslu dotčených podmínek stanoviska EIA.

[31] Stěžovatel b) tak nepopřel smysl stanoviska EIA a své rozhodnutí nemohl zatížit vadou, která má vliv na jeho zákonnost, navíc za stavu, kdy došlo k novelizaci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Naprostým pominutím vyjádření stěžovatele b) k této otázce v rámci řízení o žalobě krajský soud dle jeho názoru rovněž pochybil.

III.

Vyjádření stěžovatelů a žalobce a replika stěžovatele b)

[32] Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) se stěžovatel b) s jejími důvody ztotožnil a zdůraznil, že další řízení o povolení provozu po zrušení jeho rozhodnutí již nebude vedeno jako řízení navazující dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Stěžovatel b) však nesouhlasil s tím, že stanovisko EIA nebude třeba zohlednit vůbec, neboť by se nejedná o závazné stanovisko, je dle správního řádu nutné hodnotit veškeré shromážděné podklady a přihlížet ke všemu, co v řízení vyšlo najevo.

[33] Stěžovatel a) se ke kasační stížnosti stěžovatele b) nevyjádřil.

[34] Žalobce ve svém vyjádření k oběma kasačním stížnostem především zdůraznil, že považuje napadený rozsudek krajského soudu za správný a zákonný. Žalobce se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že řízení o povolení provozu nelze vnímat jako izolovaný postup bez vazeb na řízení dle stavebního zákona. Jestliže žádné řízení podle stavebního zákona od roku 2008 neprobíhalo a správní orgány jej odmítají vést, nemá žalobce jakoukoliv možnost soudního přezkumu toho, zda jsou splněny podmínky stavebního zákona, přičemž se nemůže domáhat ani zahájení řízení z moci úřední, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2018, č. j. 8 As 121/2018 – 30, jímž

odmítl zásahovou žalobu, kterou se žalobce domáhal vydání rozhodnutí stavebního úřadu, kterým by bylo zakázáno užívání stavby stěžovatelem a). Žalobce se přitom již několik let marně domáhá toho, aby v rámci postupů podle stavebního zákona bylo prověřeno, zda provoz stěžovatele a) v daném území vyhovuje požadavkům zákona, přičemž negativní závěr potvrdil i veřejný ochránce práv.

[35] Dle žalobce by bylo možné kasační stížnosti stěžovatele b) částečně přisvědčit v tom smyslu, že krajský soud měl blíže specifikovat, ze kterých ustanovení stavebního zákona vyplývá, že by mělo být vedeno územní řízení, resp. řízení o změně vlivu stavby na užívání území a řízení o změně v užívání stavby. Nutnost vést řízení o změně v užívání stavby však nevyplývá jen z toho, že se jednalo o záměr posuzovaný podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ale také z toho, že došlo ke změnám v provozním zařízení, způsobu výroby a v jejím podstatném rozšíření ve smyslu úvodní věty § 126 odst. 2 stavebního zákona.

[36] Pokud jde o námitku týkající se nesplnění podmínek stanoviska EIA, dle žalobce nemá následná změna právní úpravy vliv na to, že u řízení zahájených před novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zůstávají vydaná závazná stanoviska v platnosti a jsou stále závazným podkladem pro rozhodnutí.

[37] K vyjádření žalobce zaslal stěžovatel b) repliku, v níž zopakoval, že nedostatek rozhodnutí krajského soudu spatřuje především v tom, že z něj není patrné, která ustanovení zákona o ochraně ovzduší, resp. stavebního zákona či správního řádu vztahy orgánů ochrany ovzduší a stavebních úřadů v průběhu řízení o povolení provozu vlastně upravují a jakým způsobem zakotvují vzájemnou provázanost jejich postupů. Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu a vyjádření veřejného ochránce práv, na které žalobce poukazoval, dle stěžovatele b) plně korespondují s odůvodněním rozhodnutí stěžovatele b), neboť žalobce odkazují na dozorčí prostředky ve vnitřních vztazích veřejné správy na úseku územního plánování a stavebního řádu.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[38] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že jsou podány včas, tedy ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), jsou podány oprávněnými osobami, neboť stěžovatel b) byl účastníkem řízení a stěžovatel a) osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), přičemž stěžovatel a) je zastoupen advokátem a za stěžovatele b) jedná k tomu oprávněný zaměstnanec s právním vzděláním, které je požadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasačních stížností a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

pokračování

[40] Nejvyšší správní soud předně posuzoval námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Obsahem pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 3. 12. 2019, č. j. 4 Azs 406/2019 – 28, v němž odkázal na svou ustálenou judikaturu, konkrétně na rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, a shrnul, že „rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces“.

[41] Námitku nepřezkoumatelnosti zdůvodnil především stěžovatel b), který se domnívá, že krajský soud nedostatečně odůvodnil své závěry týkající se vztahu řízení o povolení provozu a řízení dle stavebního zákona a z rozsudku není zřejmé, jaké doplnění žádosti by měl stěžovatel b) po stěžovateli a) požadovat. Nejvyšší správní soud však takové nedostatky v rozsudku krajského soudu neshledal. Krajský soud dospěl k závěru, že byl nedostatečně zjištěn skutkový stav, neboť nebyla shromážděna potřebná předchozí povolení týkající se daného záměru, která nebyla zmíněna v žádosti, ani k ní nebyla přiložena, jak podle krajského soudu vyžaduje příloha č. 7 zákona o ochraně ovzduší, a proto žádost nemohla být s ohledem na absenci potřebných informací posouzena. Tato povolení měl stěžovatel b) v dalším řízení zajistit prostřednictvím výzvy vůči stěžovateli a). Přitom výše zmiňovaný souhlas se změnou užívání stavby byl sice ve správním spise obsažen, avšak oznámení tohoto záměru stěžovatelem a), obsahující podrobnosti týkající se této změny, již nikoli. Nejvyšší správní soud tak neshledal námitky nepřezkoumatelnosti důvodnými. Zda tyto závěry krajského soudu lze považovat též za opodstatněné, je předmětem dále uvedeného věcného posouzení Nejvyššího správního soudu.

[42] Zásadními otázkami v přezkoumávané věci je vztah řízení o povolení provozu a řízení dle stavebního zákona a vliv stanoviska EIA na rozhodnutí o povolení provozu.

[43] Dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší platí:

„Krajský úřad vydává

- a) stanovisko k územnímu plánu a regulačnímu plánu obce v průběhu jeho pořizování,
- b) závazné stanovisko k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu, k řízením podle jiného právního předpisu,
- c) závazné stanovisko ke stavbě a změně stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu k řízením podle jiného právního předpisu,
- d) povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu (dále jen „povolení provozu“).

[44] Dle § 11 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší náležitosti žádosti o povolení provozu jsou stanoveny v příloze č. 7 k tomuto zákonu.

[45] Dle přílohy č. 7 zákona o ochraně ovzduší musí žádost o povolení provozu obsahovat mimo jiné:

„(...) 1.2. Údaje o dosavadních rozhodnutích příslušných správních orgánů podle tohoto zákona a podle jiných právních předpisů, které souvisí s předmětem žádosti a soupis všech stacionárních zdrojů provozovaných žadatelem v dané provozovně, včetně specifikace všech komínů nebo výduchů.

1.3. Projektovou dokumentaci, kterou je žadatel povinen předložit v rámci stavebního nebo jiného řízení podle jiných právních předpisů, nebo jinou obdobnou dokumentaci, která umožní posoudit předmět žádosti. (...)“

[46] Na základě posloupnosti, v níž krajský úřad jako orgán ochrany ovzduší vystupuje v jednotlivých fázích realizace záměru dle stavebního zákona, krajský soud dospěl k závěru, že řízení o povolení provozu nelze považovat za plně autonomní řízení, což dle něj lze podpůrně dovodit i z požadavků na obsahové náležitosti žádosti, přičemž žádost stěžovatele a) měla být neúplná. Dle krajského soudu měly orgány ochrany ovzduší zjišťovat, zda se povolovaný záměr opírá o příslušná rozhodnutí dle stavebně právních předpisů, a proto nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav.

[47] Závěrem krajského soudu o závislosti rozhodnutí v řízení o povolení provozu na postupech či řízeních dle stavebního zákona a o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu z důvodu absence rozhodnutí dle stavebního zákona skutečně nelze přisvědčit. Tato úvaha krajského soudu jde přímo proti záměru zákonodárce, neboť dle důvodové zprávy ke stávajícímu zákonu o ochraně ovzduší krajský úřad „vydává povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2, a to bez přímé návaznosti na řízení podle stavebního zákona. Nový zákon o ochraně ovzduší se tak snaží jednoznačně stanovit nezávislost povolení provozu na procesech podle stavebního zákona“. Obdobné závěry lze nalézt v odborné literatuře, na niž odkazovali již oba stěžovatelé:

„Jedná se o samostatné správní rozhodnutí nezávislé na tom, jsou-li vedena navazující řízení ve věci podle jiných předpisů (zejména řízení podle stavebního zákona). Povolení provozu tedy nemá povahu závazného stanoviska, kterou materiálně mělo povolení provozu podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., a které proto mohlo být vydáváno pouze jako podklad k řízením podle jiného právního předpisu. Povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) proto

pokračování

může krajský úřad vydat i v případě zdroje, u kterého se nevede řízení podle stavebního zákona (např. u zdroje, který nepotřebuje stavební povolení) a toto povolení provozu je možné měnit nezávisle na tom, jedná-li se o změnu na zdroji, která vyžaduje současně změnu stavebního povolení. Současně však podle § 12 odst. 6 nemůže stavební úřad vydat povolení k předčasnému užívání stavby, povolení zkušebního provozu nebo kolaudační souhlas podle stavebního zákona, pokud ke zdroji nebylo vydáno povolení provozu, ačkoli vydáno být mělo.“ (viz Bejčková, P.: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 69)

„Oproti předchozí právní úpravě dané OchOvzd 2002 rozhodnutí krajského úřadu ve fázi povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 již není podkladovým rozhodnutím pro řízení podle StavZ [srov. úpravu § 17 odst. 1 návěti tohoto odstavce a písmeno d) OchOvzd 2002], ale je samostatným rozhodnutím vydávaným v samostatném, na jiných řízeních a předpisech zcela nezávislém řízení. Řízení podle § 11 odst. 2 písm. d) se vede bez jakékoliv závislosti na tom, zda je nebo má být ve věci vedeno řízení podle StavZ. Toto řízení se tedy (na rozdíl od fáze umístění a stavby stacionárního zdroje) musí vést i v případě povolování provozu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2, u kterých není vyžadováno vedení řízení podle StavZ či HorČin. To se může týkat např. přenosných recyklačních linek, betonárek a dalších stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2, které buď z povahy věci, nebo z důvodů uvedených ve StavZ či HorČin nevyžadují ke svému umístění, stavbě a provozu některé nebo žádné povolení stavebního či báňského úřadu.“ (viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O.: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 124)

[48] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že povolení provozu je vydáváno bez návaznosti na řízení dle stavebního zákona a bez ohledu na to, zda je, či není řízení dle stavebně právních předpisů k danému provozu stacionárního zdroje třeba. Nelze proto pouze s odkazem na obsahové požadavky žádosti o povolení provozu dovozovat, že musí být vždy doloženo rozhodnutí dle stavebního zákona. Lze souhlasit se stěžovatelem b), že všechna předepsaná povolení, včetně povolení dle stavebního zákona, je-li vyžadováno, je nutné pro provoz stacionárního zdroje získat, avšak současně je třeba zachovat autonomní povahu jednotlivých řízení, která na sobě nejsou bez dalšího závislá. Otázku, zda, případně, která rozhodnutí či souhlasy dle stavebního zákona jsou pro daný provoz třeba, nejsou orgány ochrany ovzduší v řízení o povolení provozu oprávněny posuzovat. Jestliže by stěžovatel a) nesplnil své povinnosti dle stavebního zákona, musel by nést následky spojené s takovým postupem dle stavebně právních předpisů, nelze jej však za takové případné porušení sankcionovat v řízení dle zákona o ochraně ovzduší, jestliže povolení provozu není dle zákona o ochraně ovzduší podmíněno existencí rozhodnutí či jiného správního aktu dle stavebního zákona. Tuto stížní námitku uplatněnou oběma stěžovateli proto Nejvyšší správní soud shledal důvodnou.

[49] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami obou stěžovatelů směřujícími proti zrušení rozhodnutí stěžovatele b) (žalovaného) pro nedodržení podmínek závazného stanoviska EIA. V předmětné věci není sporu o tom, že stanovisko EIA bylo vydáno formou závazného stanoviska dotčeného orgánu ve smyslu § 149 správního řádu, ani to, že alespoň jedna z těchto podmínek nebyla v rozhodnutí orgánů ochrany ovzduší dodržena. Oba stěžovatelé měli však za to, že nezohlednění dále specifikované podmínky stanoviska EIA bylo odůvodněno pozdějším vyjádřením dotčeného orgánu (Ministerstva životního

prostředí) dle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v relevantním znění, a že i krajský soud uznal odůvodněnost tohoto postupu.

[50] Nejvyšší správní soud je nucen v této otázce přisvědčit krajskému soudu potud, že se správní orgány dopustily určitého procesního pochybení. Jak vyplývá z povahy stanoviska EIA jakožto závazného stanoviska pro rozhodnutí v navazujícím řízení, měly by být jeho podmínky, které jsou pro navazující řízení relevantní, dodrženy. Stanovisko EIA v předmětné věci nikdy nebylo formálně změněno tak, aby nesplněnou podmínku již neobsahovalo. Změna závazného stanoviska nenastává pozdějším vyjádřením orgánu EIA, že na podmínce netrvá, tedy nenastala ani vyjádřením dotčeného orgánu dle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 10. 2017. Tento institut tzv. *coherence stamp*, tedy „razítka totožnosti záměru“, k tomuto účelu nebyl určen: „*Tímto procesním nástrojem, jenž je nově včleněn mezi proces EIA a navazující řízení, má být primárně zajištěno, aby do navazujícího řízení byl předkládán záměr v podobě, která byla předmětem procesu EIA a k níž se vztahuje stanovisko EIA*“ (viz Bahýľová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 85). Nemělo být tedy tím postupem zjišťováno, zda záměr splňuje podmínky požadované ve stanovisku EIA. To skutečně umožňuje až stávající znění § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (po novelizaci zákonem č. 326/2017 Sb.), podle něhož pokud nedojde ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání, příslušný úřad vydá souhlasné závazné stanovisko, v němž určí, které z podmínek stanoviska jsou v důsledku jiných změn záměru neproveditelné.

[51] Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. k této změně uvádí: „*Za účelem odstranění jakýchkoli pochybností bylo výslovně doplněno, že pokud je záměr povolován po částech nebo etapách, vztahují se podklady poskytované oznamovatelem pouze k části nebo etapě záměru, která je předmětem navazujícího řízení. Poslední úpravou je pak za účelem zajištění právní jistoty nahrazení dosavadního institutu nevydávání závazného stanoviska v případech, kdy nedošlo ke změnám, jež by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí a jež by tudíž vyžadovaly provedení zjišťovacího řízení, výslovným souhlasným závazným stanoviskem. V souhlasném závazném stanovisku bude mít příslušný úřad nově možnost reflektovat změny záměru a případně i určit, které podmínky stanoviska EIA se staly v důsledku jiných změn záměru (tj. takových změn, které nejsou tak závažné, aby odůvodňovaly vydání nesouhlasného závazného stanoviska) neproveditelnými. Praxe ukázala, že v celé řadě záměrů došlo k nepodstatným změnám, mnohdy pozitivním z hlediska vlivů na životní prostředí, v důsledku kterých nebylo možno splnit některé podmínky stanoviska EIA, a otázku bylo nutno řešit prostřednictvím odstranění rozporů podle § 136 odst. 6 správního řádu. Za účelem předcházení těmto situacím bude mít příslušný úřad možnost identifikovat podmínky, které se v důsledku změny záměru staly nerealizovatelnými. Pro případ potřeby je explicitně zakotvena možnost součinnosti s příslušnými dotčenými orgány, tedy zpravidla těmi, jejichž požadavky byly ve stanovisku EIA zahrnuty nebo jejichž gesce se daná podmínka týká.*“

[52] V době vedení nyní posuzovaného řízení o povolení provozu však tehdejší znění § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí takový postup neumožňovalo. Posouzení a vtělení podmínek závazného stanoviska s ohledem na typ navazujícího řízení do konečného rozhodnutí bylo v kompetenci správního orgánu vedoucího navazující

pokračování

řízení, kterým byl v projednávané věci krajský úřad (správní orgán I. stupně) jakožto orgán ochrany ovzduší. Změna původního závazného stanoviska EIA byla přesto možná již v řízení v prvním stupni postupem dle § 136 odst. 6 správního řádu, naznačovaným v citované důvodové zprávě, kdy by věc byla předložena orgánu společně nadřízenému jak správnímu orgánu, který vedl řízení (tj. správnímu orgánu I. stupně), tak dotčenému správnímu orgánu, který vydal stanovisko EIA (Ministerstvo životního prostředí), tedy ministru životního prostředí, který by byl v takovém případě oprávněn stanovisko EIA změnit tak, že by z něho již neaktuální, přebytné či vadně stanovené podmínky vypustil. Vedle toho byla změna závazného stanoviska možná i v odvolacím řízení, tj. postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu, v tehdejší znění, za předpokladu, že by správní orgán I. stupně na splnění všech podmínek stanoviska EIA trval a tedy žádost o povolení provozu v podobě předložené stěžovatelem a) zamítl, přičemž na základě odvolání stěžovatele a), jenž by v něm brojil proti podmínce či podmínkám závazného stanoviska EIA bránícím povolení provozu, by potom orgán nadřízený dotčenému orgánu, tedy opět ministr životního prostředí, závazné stanovisko EIA dle § 149 odst. 4 správního řádu přezkoumal a eventuálně ho i v tomto případě změnil tak, že by nevyhovující podmínku či podmínky vypustil. Naopak v situaci, kdy správní orgán I. stupně žádosti stěžovatele a) o povolení provozu vyhověl, nemělo žádný smysl, aby stěžovatel b) (žalovaný) předkládal v odvolacím řízení věc dle § 149 odst. 4 správního řádu, v tehdejší znění, k přezkoumání závazného stanoviska EIA ministru životního prostředí, neboť jak sám ministr konstatoval, námitky jednotlivých odvolatelů (včetně žalobce) nesměřovaly proti obsahu stanoviska EIA samotného, ale proti nedodržení podmínek tohoto stanoviska EIA, přičemž posouzení této otázky bylo plně v působnosti stěžovatele b) jakožto odvolacího orgánu.

[53] Pokud jde o další argumentaci stěžovatelů odkazující na pozdější změnu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle níž již daný záměr vůbec nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí ani vedení zjišťovacího řízení, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že krajský soud byl dle § 75 odst. 1 s. ř. s. povinen rozhodovat podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů. Krajský soud tedy mohl vzít novou právní úpravu v úvahu v rámci bodu 46 napadeného rozsudku, v němž naznačil, jak má stěžovatel b) v dalším řízení postupovat, ovšem při samotném přezkoumání dosavadního postupu správních orgánů v dané otázce k této pozdější změně právní úpravy přihlížet nemohl.

[54] Krajský soud však naopak měl v dané věci zohlednit skutečnost, že přestože formálně nedošlo ke změně závazného stanoviska EIA, dotčený orgán, který toto závazné stanovisko vydal, sám dospěl k závěru, že jedinou podmínku závazného stanoviska, k jejímuž splnění podle názoru zúčastněných správních orgánů prokazatelně nedošlo, tj. podmínku č. 1 v podobě navýšení stávajícího výduchu z lisování termosetů do úrovně 10 m nad terénem, nadále nelze v souvislosti se splněním podmínky č. 2 stanoviska EIA v podobě instalace biofiltru považovat za opodstatněnou a že od ní fakticky upouští. Tento svůj závěr dotčený orgán ve vyjádření ze dne 26. 5. 2016, č. j. 1166/560/16 34479/ENV/16, podrobně zdůvodnil:

„Podmínky závazného stanoviska MŽP byly formulovány na základě návrhu zpracovatele posudku a následného správního uvážení příslušného úřadu vycházejícího ze všech podkladů získaných v rámci procesu EIA. V původním návrhu stanoviska byla otázka

eliminace vlivů emisí organických látek řešena podmínkou navýšit výdych z lisovny na úroveň 10 m nad terénem, přičemž další opatření byla navrhována pouze v případě výskytu obtěžujících pachových efektů v rámci zkušebního provozu. Toto řešení vycházelo z úvahy, že vzhledem k velmi nízkým imisním koncentracím styrenu, nevýznamným i z hlediska vlivů na zdraví obyvatel, není nutné primárně tuto koncentraci snižovat, podstatná je zejména eliminace případného obtěžování zápachem. Navýšení výduchu mělo zajistit větší rozptyl emisí a tím další snížení jejich koncentrace v ovzduší. S ohledem na umístění provozovny v blízkosti obytné zástavby a namítaným pachovým efektům se MŽP s navrženým řešením nespokojilo a formulovalo další podmínku stanoviska směřující k omezení hmotnostního toku emisí, protože emise organických látek mohou provázet pachové efekty i při velmi nízkých koncentracích, které jinak splňují příslušné hygienické limity. Jednalo se o požadavek instalovat u odsávání technologie účinné zařízení ke snižování emisí organických látek obtěžujících zápachem, např. biofiltry, systém BIOTHYS apod. Jak je také uvedeno níže, tato podmínka byla splněna. Žadatel zvolil možnost instalace biofiltru a na základě výše zmíněné rozptylové studie dospěl k závěru, že navýšení výduchu na 10 m nad úroveň terénu tím prakticky ztrácí smysl. MŽP po zvážení všech okolností toto řešení akceptuje, protože navýšení výduchu byl původně návrh oznamovatele, kdežto MŽP jako podstatné opatření chápalo podmínku č. 2 sledující omezení množství emisí. Rovněž je nutno přihlídnout k faktu, že z technického hlediska kombinace biofiltru a klasického odtahu vzdušiny do výduchu není obvyklá. V neposlední řadě lze odkázat na zápis z veřejného projednání, kde zpracovatel dokumentace uvedl, že při úvahách opatření k omezení imisní zátěže v okolí provozovny řešili jednak umístění výduchu z lisovny, jednak jeho výšku. Jako technicky řešitelný byl shledán posun 12 m jižním směrem. Přínos uvažovaného přemístění výduchu se však s rostoucí výškou snižuje, v polohách nad 6 m výpočty ukázaly někde dokonce vyšší koncentraci v obytné zástavbě než u stávajícího umístění. Biofiltr je umístěn právě ve směru uvažovaného posunu výduchu, proto by případné plnění podmínky č. 1 mohlo naopak účinnost opatření snížit.

***Závěr:** Nesplnění podmínky č. 1 MŽP shledalo v souvislosti s plněním podmínky č. 2 jako důvodné. Za těchto okolností MŽP považuje zvolené řešení za dostačující a na splnění podmínky č. 1 netrvá, pokud se ve zkušebním provozu prokáže dostatečná účinnost biofiltru a výsledky rozptylové studie se v praxi potvrdí.“*

[55] Je sice pravdou, že citované vyjádření dotčeného orgánu bylo zrušeno jeho usnesením ze dne 21. 9. 2016, č. j. 2237/560/16 64090/ENV/16, avšak ze zcela jiných, výše uvedených důvodů, přičemž je ze správního spisu zřejmé, že stanovisko dotčeného orgánu EIA ohledně upuštění od podmínky č. 1 se ani v dalším průběhu správního řízení nezměnilo. Jeho citované závěry převzaly v zestručněné podobě do svých rozhodnutí správní orgány obou stupňů vedoucí řízení o povolení provozu, které probíhalo obdobně jako samotný proces EIA za účasti veřejnosti (§ 9b a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Zároveň žalobce, který přispěl v rámci připomínek v procesu EIA k tomu, že byla do stanoviska EIA doplněna podmínka č. 2, kterou stěžovatel a) realizoval instalací biofiltru, v žalobě žádné konkrétní věcné důvody, které by s citovaným závěry správních orgánů po odborné stránce polemizovaly, nepředestřel, pouze uvedl, že závazné stanovisko EIA jednoznačně stanovilo danou závaznou podmínku bez možnosti alternativního řešení. Sám krajský soud v napadeném rozsudku uznal, že „*odůvodnění změn podmínek závazného stanoviska může být z odborného hlediska věcně správným*“. Za daných okolností Nejvyšší správní soud konstatuje, že se správní orgány tím, že formálně nedošlo ke zrušení podmínky č. 1 závazného stanoviska EIA, sice dopustily vady

pokračování

řízení, která však v tomto případě ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nemohla mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a nemůže být tedy sama o sobě důvodem zrušujícího rozsudku krajského soudu.

[56] Dále krajský soud nad rámec žalobní argumentace správním orgánům vytkl, že se stanovisko EIA zabývalo záměrem v podobě opracování výlisků pouze ve dvousměnném provozu, a v nyní posuzovaném záměru je možnost třetí směny, byť výjimečně, připuštěna. Stěžovatel b) (žalovaný) dle krajského soudu dále změnil podmínku závazného stanoviska EIA stanovící délku zkušebního provozu.

[57] Pokud jde o první z uvedených otázek, závazné stanovisko EIA žádnou podmínku v podobě dvousměnného provozu nestanoví. Jedná se tedy nanejvýš o změnu záměru posuzovaného v procesu EIA v navazujícím řízení, která by byla nepřipustná pouze v případě, že by dotčený orgán EIA v rámci výše popsaného postupu dle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v tehdejší znění, shledal, že by tato změna mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí a vydal namísto *coherence stamp* negativní závazné stanovisko, což se nestalo. Naopak dotčený orgán ve svém vyjádření ze dne 17. 10. 2016 konstatoval, že se nejedná o významnou změnu v užívání stavby. I správní orgány obou stupňů se s příslušnými námitkami účastníků řízení týkajícími se této otázky vypořádaly a na uvedené vyjádření dotčeného orgánu odkázaly. Za daných okolností zmiňovaná výtka krajského soudu nemůže obstát.

[58] Dále je pravdou, že dle podmínky č. 9 závazného stanoviska EIA měl být záměr po dobu 1 roku provozován ve zkušebním provozu, v jehož rámci mělo být provedeno mj. jednorázové měření emisí a těkavých organických látek a pachových látek a vyhodnocení potenciálních pachových efektů. Uvedené podmínky správní orgán 1. stupně vtělil zejména do podmínek č. 7 (*„Nejpozději do 3 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí bude provedeno na zdroji „101 Lisování termosetů“ jednorázové autorizované měření emisí těkavých organických látek ... a pachových látek.“*), č. 14 (*„Do jednoho roku od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí o povolení provozu bude na základě zkušenosti s ročním provozem nového zařízení ke snižování emisí organických látek (biofiltru) a případných podnětů kontrolních orgánů aktualizován provozní řád zdroje a předložen krajskému úřadu ke schválení v rámci žádosti o změnu tohoto rozhodnutí.“*) a č. 15 (*„Do jednoho roku od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí o povolení provozu bude provedeno vyhodnocení potenciálních pachových efektů formou pachové studie, přičemž bude využita i odezva obyvatel dotčeného území, samosprávy a příslušných orgánů. Pachová studie bude předložena na krajský úřad ve vazbě na předchozí bod č. 14.“*) svého rozhodnutí o povolení provozu. Stěžovatel b) (žalovaný) změnil v žalobou napadeném rozhodnutím podmínky č. 14 a 15 pouze tak, že lhůtu pro předložení aktualizovaného provozního řádu, resp. pachové studie v rámci žádosti o změnu rozhodnutí o povolení provozu stěžovateli a) (v zájmu odvolatelů, tedy i žalobce) zkrátil na 3 měsíce. Tuto změnu odůvodnil stěžovatel b) na straně 12 svého rozhodnutí tím, že podmínka ročního zkušebního provozu dle stanoviska EIA již byla naplněna, neboť daný stacionární zdroj již byl v posuzovaných parametrech stěžovatelem a) provozován již v průběhu řízení o povolení provozu. Je nutno konstatovat, že se tak dělo bez příslušného pravomocného povolení provozu, tedy protiprávně, tato otázka ovšem není předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v této věci. S uvedeným hodnocením stěžovatele b) se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a zároveň konstatuje, že veškeré povinnosti stěžovatele a) vyplývající z podmínky č. 9 závazného stanoviska EIA, resp. podmínek č. 7, 14 a 15

rozhodnutí o povolení provozu byly uvedenou změnou zachovány, pouze byla zkrácena lhůta pro splnění některých z nich. Za daných okolností nemůže blíže neodůvodněné konstatování krajského soudu, že stěžovatel b) (žalovaný) změnil podmínku závazného stanoviska EIA, pokud jde o délku zkušebního provozu, obstát.

[59] Dále žalobce v žalobě namítal nesplnění některých dalších podmínek závazného stanoviska EIA, z nichž několik se ovšem, jak správně poukázal krajský soud, vůbec netýkalo ochrany ovzduší, a správní orgány se tedy v řízení o povolení provozu stacionárního zdroje dle zákona o ochraně ovzduší těmito otázkami, jako je např. ochrana před hlukem, vůbec nemohly zabývat, neboť k nim nebyly věcně příslušné. Je skutečně s podivem, že žalobce, ač zastoupen advokátem odborně kvalifikovaným v oblasti práva životního prostředí, tyto otázky neustále znovu v dané věci vznáší, ač mu bylo na všech úrovních rozhodovacího procesu vysvětleno, že v daném řízení nemohou být řešeny. Dále žalobce v žalobě v podstatě opakuje některé námitky o nesplnění vybraných podmínek závazného stanoviska EIA (např. tvrzené neprokázání účinnosti biofiltru), které se sice týkají ochrany ovzduší, avšak s nimiž se vesměs správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích podrobně vypořádaly, přičemž nesplnění podmínek stanoviska EIA neshledaly. Naopak krajský soud se vzhledem k uvedenému nesprávnému právnímu názoru těmito námitkami dosud nezabýval, a bude tedy na něm, aby tak učinil v dalším řízení.

V.

Závěr a náklady řízení

[60] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační námitky obou stěžovatelů ve vymezeném rozsahu důvodnými, a tedy v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Brně vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[61] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. května 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu