



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Aleše Korejtky a Petry Venclové ve věci

žalobkyně: **obec Čistá,**
sídlem Čistá 376, 569 56 Čistá u Litomyšle,
zastoupená Jiřím Nezhybou, advokátem,
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno,

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,**
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10,

za účasti: **Zemědělské družstvo Dolní Újezd,**
IČO: 00129488, sídlem Dolní Újezd 471, Dolní Újezd u Litomyšle,
zastoupeno Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou,
se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZP/2020/550/235, sp. zn. ZN/MZP/2018/550/199,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Žaloba, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

1. Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí (dále též „žalovaný“) ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZP/2020/550/235, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 16. 12. 2019, č. j. KrÚ 88693/2019, jímž byl povolen (integrovane povolení) provoz zařízení „Čistá – farma pro výkrm drůbeže“ (dále též „zařízení“ či „farma“) zařazeného pod bodem 6. 6. písm. a) „Intenzivní chov drůbeže nebo prasat s prostorem pro více než 40 000 ks drůbeže“ v příloze č. 1 k zákonu č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o integrované prevenci“). Zařízení má být umístěno do tohoto stávajícího areálu živočišné výroby v katastrálním území Čistá u Litomyšle (zdroj: www.cuzk.cz).



2. Zařízení zahrnuje výstavbu 6 nových hal pro výkrm brojlerů s kapacitou 6 x 40 000 ks (celkem 384 dobytčích jednotek). Nové haly mají být postaveny na místě stávajících objektů, které sloužily pro výkrm brojlerů a odchov jalovic s kapacitou 50 000 ks brojlerů a 350 ks jalovic (celkem 297 dobytčích jednotek).
3. Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZP/2020/550/235, které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek, podala žalobkyně (která byla účastníkem řízení, z něhož rozhodnutí ze dne 9. 4. 2020, č. j.

MZP/2020/550/235, vzešlo) žalobu, v níž namítala, že z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není zřejmé, jakým způsobem se v případě BAT 12 správní orgán prvního stupně vypořádal s hledisky pro určování nejlepších dostupných technik (dále též „BAT“) podle přílohy č. 3 k zákonu o integrované prevenci, tedy jakým způsobem dodržel požadavky definice BAT podle § 2 písm. e) zákona o integrované prevenci a požadavky § 14 odst. 6 zákona o integrované prevenci. Žalovaný si byl nedostatku „odůvodnění“ správního orgánu prvního stupně vědom, argumentaci správního orgánu prvního stupně doplnil a dle žalobkyně *„teprve z tohoto doplnění odůvodnění krajského úřadu vyplývají důvody, proč se podle názoru žalovaného nedá očekávat obtěžování zápachem citlivých receptorů a proč není toto riziko obtěžování zápachem opodstatněné (tj. proč se BAT 12 neaplikuje)“*. Takový postup žalovaného hodnotí žalobkyně jako problematický, nadto nesprávné jsou dle názoru žalobkyně i některé dílčí závěry žalovaného. Žalobkyně souhlasí s žalovaným, že míra rizika obtěžování zápachem je v první řadě závislá na umístění zařízení a vzdálenosti od nejbližší obytné zástavby, což potvrzuje i materiál *„Intenzivní chov drůbeže a prasat – Podklad pro přezkum závazných podmínek provozu zařízení s nejlepšími dostupnými technikami“*, který v souvislosti s BAT 12 výslovně uvádí: *„Základem k minimalizaci obtěžování zápachem je vhodné umístění zařízení s ohledem na převládající směr větru vzhledem k obytné zástavbě, u níž se předpokládá obtěžování zápachem...Orientační směrné vzdálenosti na základě literatury jsou uvedeny dále. Pokud se v převažujícím směru větru a/nebo v dostatečné vzdálenosti od zařízení nenachází obytná zástavba a jsou aplikovány vhodné BAT k snižování zápachu, není nutné předpokládat obtěžování zápachem a periodický monitoring látek obtěžujících zápachem vyjádřených v pachových jednotkách se neukládá (není naplněna aplikovatelnost BAT). Směrná vzdálenost v uvedené tabulce se určuje podle aktuální větrné růžice Českého hydrometeorologického ústavu.“* Žalobkyně též nespochybnuje, že obec Čistá se nachází v údolí říčky Loučná a farma na výkrm brojlerů je umístěna (jde o využití stávajícího areálu) nad obytnou zástavbou (ve vyšší nadmořské výšce). Žalobkyně nesporně ani to, že směrná vzdálenost v případě farmy činí (s ohledem na počet kusů drůbeže) 300 – 500 m a že podle aplikované větrné růžice převažuje jihovýchodní, severozápadní a západní směr větru. Dle žalobkyně je tak *„západní směr proudění větru od farmy jedním ze tří převažujících směrů větru dle větrné růžice“*, a proto je závěr žalovaného, že *„nepřevažuje proudění vzduchu od farmy směrem k obytné zástavbě, nepravdivý“*. V této souvislosti žalobkyně zdůraznila, že *„západním směrem se ve vzdálenosti 300 – 500 m od záměru nachází budova č.p. 236 na stav. parcele č. 285, dále domy na stav. parcelách č. 283, 288, 289, 511, 615, 774 a další, vše v k.ú. Čistá u Litomyšle“*. Dle žalobkyně se *„v okolí záměru ve vzdálenosti 300 – 500 m nachází celá řada rodinných domů či objektů k bydlení (těchto objektů je minimálně 20), a to přibližně v oblouku klenoucím se na území obce Čistá od západu k jihu“*, přičemž *„nejbližší obytné objekty se nachází ve vzdálenosti cca 255 m jihozápadním směrem“*, nikoliv ve vzdálenosti 280 metrů, jak nepřesně uvádí žalovaný.

4. Dle mínění žalobkyně je též nepřipadný odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, neboť NSS v uvedeném rozsudku sice hodnotil emise amoniaku, avšak nikoli z hlediska aplikace BAT 12, ale z hlediska toho, zda tyto emise mají *„významný negativní vliv na životní prostředí“* ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o EIA“), a to v souvislosti se změnou bloků uhelné elektrárny Chvaletice. Proto ani dílčí závěr žalovaného, podle něhož

„z rozsudku NSS č. j. 6 As 104/2019 – 70 ze dne 28. 2. 2020 vyplývá, že významný negativní vliv emisí amoniaku na obyvatelstvo lze očekávat, pokud by brozilo, že bude zápachem obtěžována významná část běžné populace“, nevypovídá nic o tom, proč se v případě farmy nedá očekávat obtěžování zápachem citlivých receptorů obyvatel obce Čistá a proč není toto riziko obtěžování zápachem opodstatněné. Dle žalobkyně dokonce popsání pochybení způsobuje nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.

5. Žalobkyně je též přesvědčena, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné i proto, že „žalovaný ve svém rozhodnutí vůbec neodpověděl na odvolací námitku žalobkyně, podle které nebylo z integrovaného povolení z 16. 12. 2019 seznatelné, jakým způsobem se krajský úřad vypořádal s hledisky pro určování nejlepších dostupných technik, uvedených v příloze č. 3 ZIP“.
6. Dále žalobkyně namítla, že integrované povolení neobsahuje podmínky k zajištění ochrany podzemních a povrchových vod, přičemž „žalovaný se k této výhradě žalobkyně ve svém rozhodnutí nijak nevyjádřil“, což dle žalobkyně opět činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalobkyně též v odvolání ze dne 20. 1. 2020 upozornila na kapacitní problémy týkající se možného připojení farmy na veřejný vodovodní řad obce Čistá. Konkrétně žalobkyně v odvolání uvedla, že na svém území vybudovala v roce 1978 vrt LO 14, který zásobuje pitnou vodou veřejný vodovodní řad obce Čistá a obce Benátky, s celkovým ročním povoleným odběrem 120 000 m³ (povolení k roku 2010), průměrná roční spotřeba obou obcí dohromady činí v současnosti cca 70 000 m³. Problémem je, že od roku 2012 je stav spodní vody na území obce Čistá kritický v důsledku opakovaných období sucha a v případě připojení záměru na veřejný vodovodní řad tak hrozí nedostatek pitné vody pro zásobování obyvatel. Možné rozšiřování stávající obytné výstavby v obci Čistá (kterou umožňuje stávající územní plán obce Čistá) pak ještě navýší nároky na zásobování pitnou vodou. V důsledku toho může dojít po připojení záměru na veřejný vodovodní řad (a zvýšení čerpání pitné vody z vrtu) k dosažení minimální hladiny podzemních vod, případně k jejímu poklesu pod zákonem stanovený limit (§ 37 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále též „vodní zákon“). Podle § 29 odst. 1 vodního zákona jsou přitom zdroje podzemních vod přednostně vyhrazeny pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou. Žalovaný se s touto námitkou žalobkyně vypořádal odkazem na § 8 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o vodovodech a kanalizacích“). To ovšem považuje žalobkyně za nedostatečné.
7. Konečně žalobkyně poukázala i na údajné nedostatky havarijního plánu. Na farmě se dle žalobkyně předpokládá používání blíže neupřesněných nebezpečných přípravků (závadných látek) - jednak k dezinfekci, dezinsekcí a deratizaci (dále též „DDD“), jednak ke zneškodňování úniků jiných látek při haváriích. Havarijní plán však podle zjištění žalobkyně neobsahuje výčet těchto závadných látek a výslovně zmiňuje pouze statková hnojiva a ropné látky, pro které dále stanovuje způsob jejich zneškodnění v případě havárie (použití vhodných sorbentů pro zabránění dalšího šíření). Havarijní plán dále neuvádí ani v případě těch závadných látek, které výslovně zmiňuje, jejich průměrné a nejvyšší množství a ani jejich bezpečnostní listy. Havarijní plán tak podle žalobkyně odporuje § 39 odst. 2 a 8 vodního zákona a s § 5 odst. 3 písm. b) vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 450/2005 Sb.

8. Žalovaný reagoval na uvedenou námitku žalobkyně konstatováním, že na farmě látky pro DDD vůbec nebudou uskladněny a DDD bude provádět smluvní partner stavebníka (osoby zúčastněné na řízení). Žalovaný uzavřel, že *„ZD Dolní Újezd se závadnými látkami nezachází, a tudíž nemá povinnost uvádět je v havarijním plánu.“* Žalovaný se však již nevyjádřil k jiným závadným látkám, se kterými ZD Dolní Újezd prokazatelně zachází a jejichž průměrné ani nejvyšší množství ani jejich bezpečnostní listy nejsou v havarijním plánu vůbec uvedeny, což žalobkyně poprvé namítla v posledním odvolání, resp. v jeho doplnění ze dne 20. 1. 2020. Dle žalobkyně tento nedostatek opět způsobuje nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.
9. Ze všech výše uvedených důvodů by dle názoru žalobkyně mělo být rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc by měla být žalovanému vrácena k dalšímu řízení.
10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě (jež není třeba podrobně rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byl žalovaný úspěšný, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba vypořádat základní námitky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal) setrval na závěrech obsažených v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je dle jeho názoru věcně správné a zákonné, a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
11. Osoba zúčastněná na řízení označila taktéž žalobu za nedůvodnou.

II.

Posouzení věci soudem

12. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“) žalobou napadené rozhodnutí [přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§75 odst. 1 s. ř. s.)] a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Soud předně připomíná, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument. Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní - tzn., že na námitky lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí [*„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68]. Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. nález ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08, bod 24), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly (k tomu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 9 As 413/2018 – 43, bod 21). Z výše uvedených důvodů proto soud není povinen reagovat na košatou a obsáhlou žalobu stejně košatým a obsáhlým rozsudkem. Implicitně lze samozřejmě vypořádat i důkazní návrhy účastníků řízení (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 35/19, bod 62).
14. Ve vztahu k samotnému soudnímu přezkumu je též vhodné dodat i to, že pojem „úplný přezkum“ (plná jurisdikce) není Evropským soudem pro lidská práva (srov. rozsudek ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 40378/10 – Fazia Ali proti Spojenému království) vykládán doslova a Evropský soud pro lidská práva se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlédnout ke zvláštnostem řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dle Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva (srov. např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. 11. 1995, § 47).

15. Dále soud vzhledem k obsahu žaloby zdůrazňuje, že zákon nebrání tomu, aby žalobce v řízení před správním soudem uváděl i nová tvrzení, tj. tvrzení, která ve správním řízení nezazněla. Jiná je otázka, nakolik tato procesní taktika nebo případně nedostatečná procesní aktivita během správního řízení může již dopředu snížit pravděpodobnost, že soud se bude meritorně zabývat všemi spornými aspekty věci. Jak zdůraznil desátý senát NSS v rozsudku ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019 – 76 (viz zejména body 21 až 23), v řízeních, v nichž nejde ani o správní trestání či o uložení povinnosti z moci úřední, platí koncentrační zásada upravená v § 82 odst. 4 správního řádu (k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve). Tato zásada omezuje okruh nových skutečností a nových důkazních návrhů, které mohou účastníci uplatnit v odvolacím řízení, na takové novoty, které nemohly být (z objektivních důvodů) uplatněny již v řízení na prvním stupni. Zprostředkovaně se pak dle NSS „zásada promítne i do navazujícího řízení před správním soudem: ani ten se nebude zabývat takovými tvrzeními a důkazními návrhy, které žalobce mohl uplatnit už ve správním řízení na prvním stupni, ale neudělal to. V řízení o žalobě bude zásada působit o to důsledněji, že řízení před správním soudem má ve vztahu ke správnímu řízení podpůrnou (subsidiární) povahu. Zejména v klasickém řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by tak soud neměl jako první zkoumat skutková tvrzení či důkazní návrhy, k nimž se správní orgán (v řízení ovládaném koncentrační zásadou) neměl možnost ani důvod vyjádřit, protože mu k tomu žalobce nedal žádný konkrétní a včasný podnět.“
16. K jednotlivým žalobním námitkám pak soud uvádí, že v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí (které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek) jsou zmíněny podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se žalovaný řídil při jejich hodnocení a při aplikaci právních předpisů, v odůvodnění jsou též srozumitelně popsány veškeré důvody výroku rozhodnutí a jsou v něm též vypořádány všechny základní námitky žalobkyně. Žalovaný zjistil v souladu s § 3 správního řádu stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který byl nezbytný pro soulad jeho rozhodnutí s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Napadené rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí)¹ nebo pro nesrozumitelnost a ani netrpí jinou vadou, která by opodstatňovala postup dle § 76 s. ř. s.

¹ Nedostatek odůvodnění proto zásadně nemůže být důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, nachází-li se ve správním spise dostatek podkladů podporujících závěry žalovaného, resp. výrok jeho rozhodnutí [obdobně např. v trestním řízení platí, že vydal-li orgán činný v trestním řízení usnesení, jehož výrok je věcně správný, nemůže skutečnost, že odůvodnění usnesení není plně v souladu s ustanovením § 134 odst. 2 trestního řádu, vést k jeho zrušení ke stížnosti pro porušení zákona (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 1991, sp. zn. 3 Tz 62/91)]. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž správní orgán opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (to se však v projednávané věci nestalo). Ostatně je notorií, že účelem soudního přezkumu není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Bylo by iracionální (a bylo by ryzím formalismem) rušit správní rozhodnutí v situaci, kdy je zcela zřejmé, že správní orgán by po odstranění vytýkané vady vydal v dalším řízení rozhodnutí se shodným výrokem. Dle ustálené judikatury proto např. správní soud může výjimečně slevit z nároků na dodržení požadavků § 68

17. Vzhledem k výše uvedenému nebylo nezbytné dokazování jakkoliv doplňovat. Pokud jde o důkazní návrh na doplnění dokazování pachovou studií 137_20 (ze dne 27. 11. 2020), který žalobkyně přednesla při jednání dne 20. 1. 2021, tak tomu soud vyhovět nemohl. Jednak žalobkyně neuvedla, k prokázání jakého konkrétního sporného žalobního tvrzení měl důkazní návrh sloužit. Uvedení konkrétních námitek (tvrzení) nelze přitom nahradit předložením důkazů, resp. odkazem na důkazní návrhy, neboť řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční a projednací a „*důkazní návrh, který procesní strana zatížená důkazním břemenem činí, slouží k prokázání pravdivosti určité tvrzené skutečnosti, a nikoliv k uvádění nových skutečností do řízení, či k upřesnění a konkretizaci typových, paušálních a nekonkrétních tvrzení*“ (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12, bod 29). Jiný postup by totiž stíral rozdíl mezi skutkovými tvrzeními stran a skutkovými zjištěními, která soud činí z provedených důkazů, zcela nepřipustným způsobem by přenášel aktivitu a odpovědnost příslušející účastníkům řízení na soud a byl by též v rozporu se základními zásadami soudního řízení správního – zásadou dispoziční, projednací, rychlosti a hospodárnosti (srov. – mutatis mutandis - např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2020, sp. zn. 23 Cdo 3817/2019, ze dne 6. 6. 2017, sp. zn. 32 Cdo 5725/2016, ze dne 17. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2259/2008, ze dne 5. 6. 2012, sp. zn. 26 Cdo 2017/2011, či ze dne 18. 8. 2015, sp. zn. 32 Cdo 2921/2015, proti němuž Ústavní soud ústavní stížnost odmítl usnesením ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. III. ÚS 3356/15). Především však žalobkyně měla a mohla tento důkaz opatřit a předložit již v řízení před správním orgánem prvního stupně, avšak neučinila tak a ani neuvedla, jaké objektivní skutečnosti jí v takovém postupu bránily. Jak zdůraznil NSS v již citovaném rozsudku ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019 – 76 (viz zejména body 21 až 23), správní soud se v případě správních žalob směřujících proti rozhodnutím vzešlým z řízení ovládaných koncentrační zásadou nemusí „*zabývat takovými tvrzeními a důkazními návrhy, které žalobce mohl uplatnit už ve správním řízení na prvním stupni, ale neudělal to*“. Jakkoliv je správní soudnictví podrobeno principu plné jurisdikce, není jeho cílem nahrazovat řízení před správním orgánem, neboť soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci. V takovém případě by byla totiž popřena samotná koncepce správního soudnictví založená na následném přezkumu zákonnosti pravomocných správních rozhodnutí. Základním smyslem a účelem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to aktivně pokusily (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2019, č. j. 2 As 194/2018 – 64, bod 37). Důkazním návrhem (ze dne 19. 5. 2021; list číslo 189 soudního spisu) na výslech

odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), nalezne-li ve správním spise dostatečnou oporu pro úvahu, že rozhodnutí správního orgánu je po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 – 36, publikovaný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010, č. j. 8 As 60/2009 – 73, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, 6 As 302/2016 – 33, bod 25). Obdobně v odůvodnění rozsudku ze dne 11. 1. 2015, č. j. 1 As 229/2014 – 48 (bod 18), Nejvyšší správní soud uvedl, že „*že nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí není důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí, pokud jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné*“ (shodně srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 6 Ads 109/2009 – 123, bod 33, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 6 As 112/2014 – 39, bod 15, či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95-7).

zpracovatele zmíněné pachové studie P. A. se soud nemusí zabývat, neboť žalobkyně při jednání dne 26. 5. 2021 uvedla, že na výslechu P. A. netrvá. Soud však pro úplnost dodává, že by tomuto důkaznímu návrhu nevyhověl ze stejných důvodů, které ho vedly k tomu, že neprovedl důkaz pachovou studií 137_20 (ze dne 27. 11. 2020).

18. Důvodné nejsou ani další žalobní námítky.

19. Předně nelze souhlasit s tím, že z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není zřejmé, jakým způsobem se v případě BAT 12 správní orgán prvního stupně vypořádal s hledisky pro určování nejlepších dostupných technik (dále též „BAT“) podle přílohy č. 3 k zákonu o integrované prevenci, tedy jakým způsobem dodržel požadavky definice BAT technik podle § 2 písm. e) zákona o integrované prevenci a požadavky § 14 odst. 6 zákona o integrované prevenci. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zřejmé, že správní orgán prvního stupně vycházel z dokumentace předložené v rámci EIA, tj. z dokumentace záměru zpracované P. P. v červenci 2017 dle § 6 odst. 5 zákona o EIA, s obsahem a rozsahem dle přílohy č. 4 k tomuto zákonu, z posudku vypracovaného ve smyslu zákona o EIA R. P. dne 26. 10. 2017, z rozptylové studie zpracované P. P. dne 1. 7. 2017, z návrhu ochranného pásma chovu zpracovaného P. P. v lednu 2017, z hodnocení zdravotních rizik zpracovaného M. Z. dne 14. 7. 2017 (v rámci dokumentace EIA) a z již zmíněného souhlasného závazného stanoviska EIA a vyjádření CENIA, česká informační agentura životního prostředí (dále též „CENIA“). Stežejními podklady pak bylo souhlasné závazné stanovisko EIA, které stanovilo podmínky pro fázi přípravy záměru, realizace (výstavby) záměru, provozu záměru za účelem prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí včetně povinností a podmínek pro sledování a rozbor vlivů na životní prostředí, a vyjádření CENIA, které osvědčilo soulad zařízení s BAT (nedostatky zjištěné CENIA byly odstraněny). Dále správní orgán prvního stupně projednal s provozovatelem zařízení Zemědělským družstvem Dolní Újezd (osoba zúčastněná na řízení) další opatření k omezení emisí zápachu (viz body 14.1 – 14.3 výrokové části a str. 20 odůvodnění integrovaného povolení ze dne 16. 12. 2019), která budou provozovatelem realizována v případě oprávněných stížností obyvatel. Je tedy zcela zřejmé, že v integrovaném povolení ze dne 16. 12. 2019 správní orgán prvního stupně jednoznačně deklaroval, že BAT 12 není nutné uplatnit (viz též poslední a předposlední stranu integrovaného povolení ze dne 16. 12. 2019). Žalovaný ostatně následně argumentaci správního orgánu prvního stupně doplnil a žalobkyně sama v žalobě pod bodem 4. 1. 4 připustila, že tak učinil přezkoumatelným způsobem (viz stranu 24 a následující žalobou napadeného rozhodnutí). Na tomto postupu žalovaného není nic nezákonného. Odvolací řízení má totiž nejen povahu přezkumnou, ale i nápravnou ve vztahu k pochybením orgánu prvostupňového. Zásadu dvojinstančnosti je třeba vykládat tak, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv tak, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost totiž zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a k odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm (srov. shodně např. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2015, č. j. 7 As 152/2014 – 28). Pro účely soudního přezkumu správních rozhodnutí jsou pak rozhodnutí obou stupňů správních orgánů vnímána jako jeden celek (srov. např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, sp. zn. 6 A 68/93, publikované v časopise Správní právo č. 17, či rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Afs 92/2007 – 39).

20. K obtěžování zápachem je dále třeba uvést, že obec Čistá se nachází v údolí říčky Loučná. Farma na výkrm brojlerů je umístěna nad obytnou zástavbou (ve vyšší nadmořské výšce). Nejbližší obydlí se nachází jihozápadně od farmy. Podle aplikované větrné růžice převažuje jihovýchodní, severozápadní a západní směr větru, tj. nepřevažuje proudění vzduchu od farmy směrem k obytné zástavbě. Tento závěr žalovaného je správný a naopak žalobkyně se mylí v hodnocení směru větru, neboť západní vítr vane ze západu a nikoliv na západ, jak tvrdí. Pokud žalobkyně poukazuje na nepřesnost žalovaným uváděného údaje o vzdálenosti nejbližšího obytného objektu od farmy (rozdíl 25 m), pak je třeba zdůraznit, že údaj o vzdálenosti nejbližší obytné zástavby je pouze orientační. V podkladech pro vydání rozhodnutí se vyskytují různé údaje o vzdálenostech, vždy se však jedná o údaje výslovně označené jako přibližné a takto je nutno na tyto údaje nahlížet. Např. odborný posudek uvádí vzdálenost cca 255 m, v kapitole dokumentace EIA věnované zdravotním rizikům je uveden údaj cca 280 m (str. 47), na jiném místě dokumentace EIA je údaj cca 300 m (str. 43). Podstatné je ovšem to, že nepřevažuje proudění vzduchu od farmy směrem k obytné zástavbě, která se nachází, jak zdůraznila žalobkyně, „*přibližně v oblouku klenoucím se na území obce Čistá od západu k jihu*“.
21. Nic závadného neshledává soud ani na odkazu žalovaného na rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, neboť žalovaný na tento rozsudek odkázal především proto, aby podpořil svůj závěr o tom, že v současnosti není imisní limit (tj. nejvýše přípustná úroveň znečištění ovzduší touto látkou) amoniaku ani pachových látek stanoven obecně závaznými právními předpisy a že i NSS při hodnocení emise amoniaku, resp. možného obtěžování obyvatelstva zápachem, vycházel z hodnot čichového prahu amoniaku, a to konkrétně z geometrického průměru publikovaných hodnot ($11,8 \text{ mg/m}^3$). Žalovaný též správně zdůraznil, že v rozptylové studii, která byla vypracována v rámci dokumentace EIA, byla využita hodnota čichového prahu $0,027 \text{ mg/m}^3$ (nejnižší publikovaná hodnota), která by mohla být překročena maximálně několik dní v roce v 8 bodech nejbližší obytné zástavby (doba překročení: 17,9 – 154,5 hodiny, vypočtená hmotnostní koncentrace: $0,031 - 0,065 \text{ mg/m}^3$). Z rozptylové studie dále vyplývá, že v žádném z výpočtových bodů reprezentujících obytnou nebo rekreační zástavbu (citlivé receptory) nebude překročena hodnota dříve platného imisního limitu $0,1 \text{ mg/m}^3$ (limit byl stanoven v bodě 8 přílohy č. 1 již zrušeného nařízení vlády č. 350/2002 Sb.). Je zřejmé, že výsledky rozptylové studie pouze potvrdily, že nejcitlivější jedinci v nejbližším okolí farmy mohou mít maximálně několik dní v roce pachový vjem. Soud souhlasí s žalovaným (jehož závěr je plně přezkoumatelný), že fakt, že nejcitlivější jedinci mohou mít několik dní v roce pachový vjem, nelze hodnotit jako „obtěžování zápachem“, resp. nelze přepokládat takové „obtěžování zápachem“. Je též třeba poukázat na to, že v integrovaném povolení bylo provozovateli zařízení navíc uloženo, aby v případě oprávněných stížností obyvatel na pachovou zátěž realizoval opatření k omezení emisí amoniaku a látek obtěžujících zápachem do ovzduší, která jsou v souladu s nejlepší dostupnou technikou. Takové opatření hodnotí soud jako dostačující. Nadto pokud by i přesto provozem zařízení docházelo k znečišťování ovzduší, které by přesahovalo standard kvality ovzduší, jak se obává žalobkyně, bude podle § 18 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci proveden přezkum integrovaného povolení a bude případně přistoupeno k jeho změně.
22. Jak již soud uvedl výše, k požadavku žalobkyně na uplatnění BAT 12 se žalovaný vyjádřil na stranách 22 a násl. svého rozhodnutí. BAT 12 by měl být realizován pouze v

odůvodněných případech, přičemž nezbytným předpokladem je zejména možnost měřit emise pachových látek, což je možné pouze na definovaných výduších. Tento předpoklad farma nesplňuje (zemědělské zdroje v drtivé většině případů nemají definovaný výduch). Primárně je tedy třeba využívat opatření (technická a provozní opatření) k omezení emisí pachových látek, která jsou obsažena v provozním řádu (požadavek na obsah provozního řádu č. 21 v příloze č. 12 k vyhlášce č. 415/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Provozní řád musí být pro předmětné zařízení vypracován a schválen úřadem (povinnost vyplývá z označení tohoto zdroje ve sloupci B pod bodem 8 v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, dále též „zákon o ochraně ovzduší“). Závazné podmínky provozu dále zaručují možnost realizovat další opatření, pokud by ta, která byla navržena, nepostačovala.

23. Přisvědčit nelze žalobkyni ani v tom, že *„žalovaný ve svém rozhodnutí vůbec neodpověděl na odvolací námitku žalobkyně, podle které nebylo z integrovaného povolení z 16. 12. 2019 seznatelné, jakým způsobem se Krajský úřad vypořádal s hledisky pro určování nejlepších dostupných technik, uvedených v příloze č. 3 ZIP“*. Žalobkyně svůj požadavek vznesla jednak v části odvolání věnované odbornému posudku, jednak v části odvolání věnované uplatnění BAT 12. Všechny námitky týkající se odborného posudku žalovaný přesvědčivě vypořádal (viz zejména stranu 26 a 27 žalobou napadeného rozhodnutí) a žalobkyně proti závěrům žalovaného nebrojila ani v žalobě. Pokud jde o aplikaci BAT 12, pak žalovaný dostatečně zdůvodnil, proč nebude BAT 12 uplatněna (viz stranu 24 žalobou napadeného rozhodnutí). Předmětem řízení o vydání integrovaného povolení bylo porovnání povolované technologie s nejlepšími dostupnými technikami, tj. posouzení souladu povolovaného zařízení s Prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2017/302 ze dne 15. února 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat (dále též jen „směrnice IRPP“). Směrnice IRPP obsahuje již konkrétní nejlepší dostupné techniky - mimo jiné i BAT 12. Vzhledem k tomu, že nebylo plnění BAT 12 uloženo (podle bodu 1.9 směrnice IRPP BAT 12 platí pouze v případech, kde se očekává obtěžování zápachem citlivých receptorů nebo kde je takové riziko opodstatněné), bylo zjevné, že nebylo třeba se vypořádávat s *„hledisky pro určování nejlepších dostupných technik, uvedených v příloze č. 3 ZIP“*. I tato námitka žalobkyně tedy byla (minimálně implicitně) vypořádána.
24. Důvodná není ani námitka, že integrované povolení neobsahuje podmínky k zajištění ochrany podzemních a povrchových vod, přičemž *„žalovaný se k této výhradě žalobkyně ve svém rozhodnutí nijak nevyjádřil“*. Ochrana podzemních vod je řešena havarijním plánem. Informace o nakládání s odpadními a dešťovými vodami jsou dále uvedeny v integrovaném povolení ze dne 16. 12. 2019, v části věnované dalším souvisejícím činností a v bodě *„1. Závazné podmínky provozu písm. g) opatření pro předcházení haváriím a omezování jejich případných následků“*. Samotná žalobkyně zmiňuje podzemní vody pouze v souvislosti s námitkou označenou jako *„zásobování záměru pitnou vodou“*, přičemž neuvádí, jaká jiná konkrétní opatření k ochraně podzemních a povrchových vod v integrovaném povolení absentují. K námitce týkající se zásobování pitnou vodou se žalovaný vyjádřil a zabýval se jí na straně 28 žalobou napadeného rozhodnutí. Správně přitom odkázal na § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích, podle něhož je vlastník vodovodu nebo kanalizace, popřípadě provozovatel, pokud je k tomu vlastníkem zmocněn, povinen umožnit

připojení na vodovod nebo kanalizaci a dodávat pitnou vodu nebo odvádět odpadní vody a čistit odpadní vody, pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti těchto zařízení. Integrované povolení totiž nenahrazuje povolení k nakládání s vodami, a proto je věcí provozovatele vodovodu, aby zajistil připojení na vodovod a dodávku v rozsahu, který neomezí dodávky ostatním odběratelům. Rozhodnutí žalovaného tedy není ani v této části nepřezkoumatelné.

25. K námitkám týkajícím se havarijního plánu je třeba nejprve uvést, že havarijní plán ze srpna 2018 byl přílohou žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 6. 8. 2018 a do vydání žalobou napadeného rozhodnutí zůstal beze změny. Žalobkyně své námitky proti obsahu havarijního plánu mohla uplatnit v průběhu celého řízení před správním orgánem prvního stupně, avšak učinila tak až v odvolání, tedy v rozporu s § 82 odst. 4 správního řádu (což připustila i samotná žalobkyně při jednání soudu dne 21. 1. 2021). Žalovaný proto nebyl povinen se jejími námitkami zabývat (a jeho rozhodnutí proto není z tohoto důvodu nepřezkoumatelné) a obdobně není přípustné, aby se těmito námitkami zabýval správní soud, a to z důvodů vyložených pod bodem 15 tohoto rozsudku. Pouze nad rámec nutného odůvodnění soud dodává, že podle § 39 odst. 2 písm. a) vodního zákona platí, že v případech, kdy uživatel závadných látek zachází s těmito látkami ve větším rozsahu nebo kdy zacházení s nimi je spojeno se zvýšeným nebezpečím pro povrchové nebo podzemní vody, má uživatel závadných látek povinnost činit tato opatření: a) vypracovat plán opatření pro případy havárie (dále jen „havarijní plán“) a předložit jej ke schválení příslušnému vodoprávnímu úřadu. Osoba zúčastněná na řízení výše uvedenou povinnost splnila a havarijní plán pro nakládání se závadnými látkami zpracovala podle § 5 vyhlášky č. 450/2005 Sb. Ve správním spise je dále založena smlouva o dílo uzavřená dne 17. 5. 2018 mezi osobou zúčastněnou na řízení a L. K., podle které dezinfekci, dezinsekcí a deratizaci (dále též „DDD“) provádí na farmě L. K. Tento subjekt je tedy osobou, která se závadnými látkami zachází. Osoba zúčastněná na řízení se závadnými látkami nezachází, a tudíž nemá povinnost je uvádět v havarijním plánu. Námitka týkající se absence bezpečnostních listů též není důvodná, protože tyto jsou pro ropné látky k dispozici v provozní dokumentaci osoby zúčastněné na řízení, což je přípustné. Statková hnojiva žádný bezpečnostní list nemají a jejich nebezpečné vlastnosti jsou v havarijním plánu dostatečně popsány [viz § 5 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 450/2005 Sb.]. Průměrné i maximální množství tekutých závadných látek vyplývá z informací, které jsou v havarijním plánu uvedeny. Motorová nafta je skladována ve 200 l sudu. Maximální množství tekutých závadných látek (hnojívka, mycí vody, dešťové vody) je dáno kapacitou jímek (naplněnost max. 95 %) a průměrné množství závadných látek odpovídá využití kapacit jímek ze 60 % (viz str. 6 havarijního plánu). Hluboká podestýlka je po každém výkrmovém turnusu vyhrnuta na hnojnou manipulační plochu a odvezena na polní složiště. Během manipulace s hnojem je prováděn bezodkladný úklid případných úkapů nebo hnoje spadlého na komunikaci.

III.

Závěr a náklady řízení

26. Soud tedy uzavírá, že základní žalobní námitky nebyly důvodné, a proto žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I). Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Žalovaný se práva na náhradu

nákladů řízení vzdal, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II). I osoba zúčastněná na řízení se práva na náhradu nákladů řízení vzdala, nemá tedy taktéž právo na jejich náhradu (výrok III).

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 2. června 2021

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu