



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **VAFO PRAHA, s. r. o.**, K Brůdku 94, Chrášťany, zastoupené advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2019, čj. MZP/2019/500/988, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2019, čj. 11 A 144/2019-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a kasační řízení

[1] Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát v Praze, rozhodnutím ze dne 20. 3. 2019 shledala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Toho se žalobkyně dopustila provozem zařízení (určeného k výrobě extrudovaných krmiv pro zvířata v zájmovém chovu), pro něž nezískala integrované povolení. Za spáchání přestupku byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala. Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí o odvolání podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud také zamítl. Skutkové okolnosti zhodnotil právně stejně jako správní orgány. Inspekce při kontrole zjistila, že v provozu byla nejen linka č. 2 (jejíž provoz byl schválen již v roce 2014), ale i linka č. 3: z jejích výdechů odcházela pára, zařízení bylo nahřáté, stejně jako byly zahřáté jeho řídicí jednotky. Žalobkyně tvrdila, že na lince nic nevyrábí, jen prohřívá

zařízení, a testuje tak plazmovou technologii. K tomuto testování přistoupila hlavně proto, že jí krátce předtím bylo pro linku č. 3 vydáno integrované povolení – které ovšem ještě nebylo pravomocné. Městský soud dospěl k závěru, že pro přestupkovou odpovědnost jsou tyto okolnosti nepodstatné.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní předně nesouhlasí s názorem, že v jejím případě byla naplněna skutková podstata přestupku. Dále podle ní ve správním spisu chybí důkaz o tom, že na lince probíhala aktivní činnost výrobního charakteru; naopak není sporu o provozu linky pouze v testovacím režimu. Městský soud krom toho nesprávně posoudil společenskou škodlivost jednání (materiální stránku přestupku). Ta tu nebyla žádná, a pokud už byla stěžovatelka potrestána, měla by se chybějící společenská škodlivost (žádné dopady na životní prostředí) projevit aspoň ve výši pokuty.

[5] Žalovaný se ztotožnil s napadeným rozsudkem a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

II. Právní hodnocení

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Soud se už dříve zabýval velmi podobnými stěžovatelčinými námitkami, a to v rozsudku ze dne 15. 4. 2020, čj. 10 As 451/2019-37. Dřívější věc byla skutkově odlišná: stěžovatelka tam dostala pokutu 800 000 Kč za to, že součet výrobní kapacity jejích linek č. 1 a č. 2 přesahoval celkovou kapacitu, pro niž bylo stěžovatelce vydáno integrované povolení. Stěžovatelka se skutkově bránila tím, že linku č. 1 měla zakonzervovanou, v právní rovině však uplatňovala prakticky totožné námitky jako v nynější věci (tj. že nenaplnila znaky skutkové podstaty; nebylo prokázáno, že by linka č. 1 byla aktivně provozována; a nebyla naplněna materiální stránka přestupku). Soud se proto přidrží svých předešlých argumentů.

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

[9] Účelem integrovaného povolení je stanovit podmínky pro provoz zařízení (často s velkým množstvím navazujících činností a spojených technologických jednotek), a to včetně provozu činností přímo spojených s provozem tohoto zařízení. Smyslem povolovacího řízení je stanovit takové podmínky provozu, aby i přes zátěž, kterou provoz zařízení vyvolává, byly zajištěny základní standardy ochrany životního prostředí (viz rozsudek ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 113/2015-42, *Skládkový komplex CELIO*, body 33 a 35).

[10] Podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako provozovatel zařízení dopustí přestupku mimo jiné tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení. Podle § 16 odst. 2 téhož zákona provozovatel zařízení nesmí bez platného integrovaného povolení zařízení provozovat.

pokračování

[11] V nynější věci je podstatné, zda stěžovatelka měla mít pro své zařízení (pro linku č. 3) platné (tj. pravomocné) integrované povolení. Pokud ho měla mít, dopustila se přestupku, neboť zařízení provozovala, byť integrované povolení neměla.

[12] Zařízení, která spadají pod povinnost žádat o integrované povolení, jsou vyjmenována v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci (Kategorie činností). Činnost, o kterou jde v této věci, je upravena v její části 6.4 písm. b) bodu 3: úprava a zpracování (jiné než výlučně balení) surovin živočišného a rostlinného původu za účelem výroby potravin nebo krmiv ve formě kombinovaných nebo samostatných výrobků, při výrobní kapacitě více než 75 tun za den.

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

[14] Na spornou otázku odpovídá již první věta úvodní vysvětlivky k příloze I směrnice: *Níže uváděné prahové hodnoty jsou obecně udávány ve vztahu k výrobním kapacitám anebo jinému výstupu průmyslové činnosti* (podobně příloha 1 k zákonu o integrované prevenci: *Uváděné prahové hodnoty jsou obecně udávány ve vztahu k projektované nebo výrobní kapacitě anebo jinému výstupu průmyslové činnosti*). Zatímco linka č. 2 měla projektovanou – a schválenou – kapacitu 71,4 tun výrobků za den, linka č. 3 měla projektovanou kapacitu 115,2 tun výrobků za den, ovšem ke dni kontroly pravomocně nezískala integrované povolení. Přesto kontrola zastihla i linku č. 3 v provozu. (To, že linka byla v provozu, plyne i z toho, že vedoucí výroby odmítl otevřít sušárnu a extrudér, a to „z bezpečnostních důvodů“. Takové důvody tu mohou být podle inspekce jen tehdy, pokud je linka v provozu nebo pokud dobíhá sušení hotových výrobků. Toto zdůvodnění stěžovatelka nijak nezpochybnila.)

[15] I z dalších ustanovení směrnice plyne, že z hlediska dosahu směrnice je podstatná kapacita zařízení, nikoliv skutečně provozovaný výkon zařízení či skutečně probíhající výroba. Například čl. 20 odst. 3 říká, že každá změna povahy, funkce či rozsahu zařízení se považuje za podstatnou, pokud sama o sobě dosahuje *kapacitních* prahových hodnot stanovených v příloze I [podobně § 2 písm. i) bod 1 zákona o integrované prevenci].

[16] Ve svém předešlém rozsudku (10 As 451/2019) NSS zdůraznil, že ke shodnému závěru dospěla též judikatura (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2010, čj. 11 Ca 315/2008-57) a odborná literatura. Stěžovatelka s tím v bodě 27 nynější kasační stížnosti polemizuje a tvrdí, že její věc nelze s věcí městského soudu skutkově srovnávat, protože tam pachatel – na rozdíl od ní – dlouhodobě zpracovával produkty. Je pravda, že věc byla skutkově jiná. Pachatel v dřívější věci městského soudu byl potrestán

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

za to, že po dobu tří měsíců používal vedlejší živočišné suroviny v bioplynové stanici, i když k tomu neměl povolení, za což dostal pokutu ve výši dvou milionů korun. Právní argument, který se uplatní v obou věcech, je však stejný: pro naplnění skutkové podstaty není významné to, zda a v jaké míře přestupce skutečně něco vyráběl bez integrovaného povolení nebo jak dlouho provoz trval. To se může projevit ve výši pokuty, není to však určující pro samotnou odpovědnost za provoz zařízení bez povolení.

[17] Základní stěžovatelčinou námitkou bylo to, že se jednalo pouze o testovací provoz, a její zařízení tak nesplňovalo hypotézu uvedenou v části 6.4 písm. b) bodu 3 přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci, tedy že výkon zařízení nebyl větší než 75 tun za den.

[18] Shora uvedené právní normy a jejich jednoznačný výklad však ukazují, že pro povinnost získat integrované povolení je bez významu, jaký je skutečný provoz zařízení. Směrnice i zákon jasně říkají, že podstatná je výrobní či projektovaná kapacita, tedy teoreticky dosažitelná výkonnost zařízení. Výklad, který zastává stěžovatelka, by naproti tomu umožnil snadno obcházet přísnou právní úpravu. Provozovatel by během kontroly prezentoval určitou výrobní linku nebo její část jako nefunkční, odstavenou, zatím nepoužívanou nebo procházející jen testovacím provozem. To by mohla být i pravda, současně by to však bylo možné uplatňovat taková tvrzení zcela nahodile a znemožnilo by to dosahovat užitečného účinku právní úpravy, k němuž směřuje právo EU.

[19] Správní orgány ani městský soud tedy nepřistoupily k žádnému rozšiřujícímu výkladu sankční právní normy, ale naopak zvolily výklad doslovný, nadto souladný se smyslem a účelem právní úpravy integrovaného povolení. NSS proto ani nemusí zodpovídat na stěžovatelčiny obsáhlé úvahy k nejednoznačnosti právní úpravy.

[20] Významnější než stěžovatelčiny pozdější detailní právní úvahy je pro NSS vyjádření ředitele závodu, které na kontrolu bezprostředně navazovalo a které je citováno v rozhodnutí inspekce. Ředitel uvedl, že zaměstnanci zřejmě nesprávně pochopili informaci o vydaném integrovaném povolení a linku č. 3 při nedělní směně „zkušebně“ spustili na dobu několika hodin. Ředitel připustil, že zákon žádný takový „zkušební“ provoz nepřipouští a že stěžovatelka pochybila. Byla však podle něj vedena snahou včas připravit celé zařízení včetně nové technologie studené plazmy. Toto vyjádření ukazuje spíš na to, že provoz linky č. 3 by možná byl probíhal i déle, pokud by zrovna v ten den nepřišla na kontrolu inspekce – a dokud by zaměstnancům někdo nevysvětlil, že linku nelze jakkoli uvádět do provozu (ani částečně a ani na chvíli) předtím, než vydané integrované povolení nabude právní moci.

[21] Stěžovatelka také zpochybňuje naplnění materiální stránky přestupku. Tato její argumentace je spojena s tezí, že se jednalo pouze o testovací provoz linky, a proto stěžovatelka nemohla nijak ohrozit životní prostředí.

[22] NSS k tomu odkazuje na shora podaný výklad, z něhož plyne, že stěžovatelka byla postižena za provozování zařízení, jehož výrobní kapacita přesahovala limity, které měla stěžovatelka v danou dobu dodržovat podle svého platného integrovaného povolení. Nové integrované povolení, které by umožňovalo provoz linky č. 3, ještě nevyvolávalo právní účinky, protože nebylo pravomocné. Lze tedy jen doplnit, že v „obecné rovině bude

pokračování

naplnění materiálního znaku přestupku splývat s naplněním formálních znaků, a to zejména u přestupků ohrožovacích“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, bod 20). Provoz zařízení bez integrovaného povolení je přestupkem, který nevyžaduje ani vznik škody, ani vznik reálného nebezpečí pro životní prostředí. To je jen logické s ohledem na přísné požadavky, jejichž splnění zákon požaduje pro vydání integrovaného povolení. Stěžovatelčina argumentace chybějící materiální stránkou proto nemůže obstát. V důsledku by se totiž vyprázdnil smysl kategorie ohrožovacích přestupků, protože obviněný by mohl často tvrdit, že nevzniklo (podle jeho subjektivního názoru a hodnoceno *ex post*) žádné reálné nebezpečí, a proto se přestupek nestal.

[23] Konečně stěžovatelka tvrdila, že její pochybení nedosáhlo ani minimální závažnosti, což by se mělo projevit ve výši sankce. To ale správní orgány nepřehlédly – uložená pokuta dosahuje výše jen 1 % hranice zákonné sazby (k tomu viz i srovnání v bodě [16] výše).

[24] Závěrem lze uvést, že stěžovatelka nepochybně postupovala v rozporu se zákonem (ostatně její ředitel to sám potvrdil). Ve svých podáních k soudu se stěžovatelka snaží tvrdit, že vlastně o nic nešlo; soud však nevidí důvod, proč by v tak přísně regulované oblasti, jako je oblast integrované prevence, měly být správní orgány shovívavé. Pro shovívavost tu naopak není místo. Vysvětlení, které poskytl ředitel, je lidsky pochopitelné, současně je ale i správné, aby za toto své pochybení stěžovatelka byla potrestána. Kdyby nebylo onoho nedorozumění, pro něž byla linka č. 3 předčasně spuštěna za účelem testování nové technologie, nedala by se najít žádná myslitelná pohnutka, pro niž by provozovatel zařízení mohl takto postupovat. „Testovat“ provoz zařízení, které podléhá zákonu o integrované prevenci, lze až poté, co správní orgány povolí, aby vůbec bylo spuštěno. To, že „testování“ bylo jen krátké, neunikly při něm žádné zplodiny, nic nebylo vyrobeno atd., jsou jen podružné skutkové okolnosti, které nemohou provozovatele zbavit odpovědnosti za pochybení.

III. Závěr a náklady řízení

[25] NSS se neztotožnil s žádnou kasační námitkou, a kasační stížnost proto zamítl jako nedůvodnou.

[26] Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému nevznikly žádné náklady, které by se vymykaly z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 31. srpna 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu