



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobců: **a) Městská část Praha-Ďáblice**, Osinalická 1104/13, Praha 8 – Ďáblice, **b) Spolek pro Ďáblice**, Na Blatech 243/7, Praha 8 – Ďáblice, oba zast. advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10 – Vršovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FCC Česká republika, s.r.o.**, Ďáblická 791/89, Praha 8 – Ďáblice, zast. advokátem Mgr. Martinem Řandou, LL.M., Truhlářská 1104/13, Praha 1 – Nové Město, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2016, čj. 133/500/16, 3471/ENV/16, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020, čj. 10 A 116/2016-143,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020, čj. 10 A 116/2016-143, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] V nynější věci se NSS zabývá výkladem pojmu *podstatná změna* zařízení podle § 2 písm. i) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), a podle čl. 3 odst. 9 směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích<sup>1</sup>. Konkrétně NSS řeší, zda je *podstatnou změnou* v případě skládky odpadu pouhé prodloužení doby skládkování, pokud se současně nemění kapacita či schválené maximální rozměry skládky.

<sup>1</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezení znečištění), *Úř. věst. L 334, 17.12.2010, s. 17–119.*

[2] Právní otázka, kterou NSS nyní řeší, vznikla během sporu o účastenství dvou žalobců v řízení o prodloužení provozu skládky odpadu v Praze – Ďáblicích. Skládku provozuje společnost FCC Česká republika, s.r.o. (v řízení před městským soudem osoba zúčastněná na řízení, nyní v řízení před NSS stěžovatelka), a to na základě integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Integrované povolení pro provoz skládky bylo vydáno v roce 2007, následně bylo mnohokrát změněno. Stěžovatelka ke konci roku 2015 požádala Magistrát hlavního města Prahy o již třináctou změnu integrovaného povolení. Především žádala o prodloužení doby skládkování, která by jinak vypršela s koncem roku 2015. Magistrát rozhodnutím ze dne 29. 12. 2015 mj. prodloužil dobu skládkování o dva roky, a to do konce roku 2017.

[3] Proti rozhodnutí magistrátu se odvolali oba žalobci (městská část, kde se skládka nachází, a spolek podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Žalovaný nicméně jejich odvolání zamítl. Žalobci podle něj nebyli účastníky řízení o změně integrovaného povolení a jejich odvolání tak nebyla přípustná.

[4] Žalobci proti rozhodnutí žalovaného podali žalobu k městskému soudu. Ten žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil (částečně pro nezákonnost, částečně pro nepřezkoumatelnost) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud považoval za zásadní, zda byla podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci změnou integrovaného povolení schválena *podstatná změna* zařízení, skládky provozované stěžovatelkou. Od toho se totiž odvíjí účastenství subjektů podle § 7 odst. 1 písm. c) a e) zákona o integrované prevenci a rozsah zapojení dotčené veřejnosti podle § 9b a násl. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle městského soudu se však ani jeden správní orgán nezabýval tím, jaký vliv na životní prostředí a lidské zdraví má právě *prodloužení* doby skládkování. Mimo jiné proto soud uložil žalovanému, aby se v dalším řízení zabýval časovým hlediskem změny integrovaného povolení.

## II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[5] Proti rozsudku městského soudu se stěžovatelka brání kasační stížností, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ani jeden z žalobců prý nemohl mít právní zájem na podání žaloby, neboť prodloužená doba skládkování již uplynula. Městský soud též neposkytl ochranu právům stěžovatelky nabytým v dobré víře – stěžovatelka totiž až do konce roku 2017 skládku provozovala v domnění, že tak činí na základě platného povolení. Dále tvrdí, že změna integrovaného povolení spočívající v pouhém prodloužení doby skládkování nemůže být podstatnou změnou integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Časové hledisko povolení musí podle stěžovatelky ustoupit záměru naplnit celkovou kapacitu skládky. Ze stejného důvodu stěžovatelka také namítá, že řízení o 13. změně integrovaného povolení nemůže být tzv. navazujícím řízením podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[6] Oba žalobci navrhují kasační stížnost zamítnout. K prvním dvěma kasačním námitkám upozornili, že magistrát rozhodnutí o povolení 13. změny integrovaného povolení vydal dva dny před koncem dosud povolené doby skládkování. Žalobci se odvolali hned na začátku roku 2016. Za to, že během řízení uběhla nově povolená doba skládkování, může samotná délka řízení. Žalobci také tvrdí, že kvůli ochraně práv

pokračování

nabytých v dobré víře je nelze připravit o možnost bránit se proti rozhodnutí, které je podle nich v rozporu s právem. Dále pak uvádí, že prodloužení doby skládkování je změnou integrovaného povolení, doba provozu je klíčovou součástí podmínek povolení provozu skládky. Všechny negativní důsledky spojené s provozem skládky (emise hluku, prachu, zápachu a dalších škodlivin do okolí) nyní potvrzují déle. Bez prodloužení by však dále nepokračovaly. Pokud bylo integrované povolení vydáno předem jen na omezenou dobu, pak prodloužení této doby představuje nový záměr a nový zásah do životního prostředí.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Sporná otázka u Soudního dvora Evropské unie a další vyjádření účastníků řízení

[8] Usnesením ze dne 20. 1. 2021, čj. 10 As 322/2020 - 69, NSS předložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ohledně výkladu čl. 3 odst. 9 směrnice o průmyslových emisích a řízení v této věci přerušil.

[9] Čtvrtý senát Soudního dvora EU rozhodl o předběžné otázce rozsudkem ze dne 2. 6. 2022, C-43/21, *FCC Česká republika*, EU:C:2022:425. Vyslovil následující závěr:

Článek 3 bod 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrování prevencí a omezování znečištění) musí být vykládán v tom smyslu, že samotné prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, kdy se nemění ani maximální schválené rozměry skládky ani její celková možná kapacita, není „podstatnou změnou“ ve smyslu tohoto ustanovení.

[10] Tím odpadla překážka řízení a předseda senátu podle § 48 odst. 6 s. ř. s. usnesením ze dne 7. 6. 2022 vyslovil, že se v řízení pokračuje. Současně dal účastníkům řízení možnost vyjádřit se k rozhodnutí Soudního dvora EU ve lhůtě třiceti dnů ode dne doručení tohoto usnesení.

[11] K rozsudku Soudního dvora se vyjádřila pouze stěžovatelka, která stručně uvedla, že Soudní dvůr potvrdil její dosavadní argumentaci, NSS proto musí napadený rozsudek zrušit.

### IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[13] Kasační stížnost je také důvodná.

[14] NSS nejprve jen stručně reaguje na dva vedlejší důvody, pro které měl podle stěžovatelky městský soud zamítnout žalobu (důvody, které nesouvisí s předběžnou otázkou).

[15] Zaprvé stěžovatelka upozorňuje, že během řízení o žalobě vypršela prodloužená doba skládkování a žalobci tak nemohli mít na úspěchu žaloby právní zájem. K tomu NSS jen stručně uvádí, že rozhodnutí magistrátu i po vypršení prodloužené doby skládkování existovalo a bylo způsobilým předmětem soudního řízení. Není podstatné, že se jeho právní účinky plynutím doby vyčerpaly. I v takovýchto případech trvá pravomoc správních soudů rozhodovat o napadeném rozhodnutí (k tomu srov. inspirativně rozsudky ze dne 21. 7. 2005, čj. 7 Azs 101/2005 - 46, č. 1404/2007 Sb. NSS, ze dne 10. 10. 2018, čj. 9 Azs 182/2018-21, body 20 a 21, resp. ze dne 16. 12. 2015, čj. 10 As 229/2014 - 41, č. 3367/2016 Sb. NSS, *Nová Ruda*, např. bod 19).

[16] Zadruhé stěžovatelka proti zrušení rozhodnutí staví svou dobrou víru ve správnost rozhodnutí, nadto o odvolání, resp. o správní žalobě se prý dozvěděla až na začátku roku 2020. Podle NSS však v tomto případě nemá smysl sáhodlouze posuzovat význam dobré víry ve správním soudnictví. Takovýto výklad by byl jen čistě akademický. Na základě rozhodnutí Soudního dvora EU totiž padá argumentace, se kterou městský soud žalobcům vyhověl (viz dále).

[17] NSS se následně věnuje dosavadnímu chápání pojmu *podstatná změna* (IV. A.), rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce (IV. B.) a nakonec důsledkům rozhodnutí o předběžné otázce pro nynější věc (IV. C.).

#### IV. A. K dosavadnímu chápání „podstatné změny“ zařízení podle zákona o integrované prevenci

[18] Městský soud v řízení o žalobě vyhověl dvěma z celkem sedmi žalobních bodů (ostatní posoudil jako nedůvodné, poslední žalobní bod ohledně toho, zda magistrát upřel žalobcům možnost se v řízení vyjádřit, bylo naopak podle městského soudu předčasné řešit). Tyto dva žalobní body se týkaly jednak otázky, zda bylo prodloužení doby skládkování *podstatnou změnou* ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci, jednak navazující otázky, zda měl magistrát právě z tohoto důvodu vést řízení o 13. změně integrovaného povolení v režimu tzv. navazujícího řízení podle § 9b a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[19] Stěžovatelka skládku provozuje na základě integrovaného povolení podle § 2 písm. g) zákona o integrované prevenci. Skládku v Praze – Ďáblicích [která je slovy § 2 písm. a) zákona o integrované prevenci „zařízením“] toto povolení vyžadovala podle § 1 ve spojení s bodem 5.4. přílohy zákona (podle přílohy spadala do kategorie *skládky, které přijímají víc než 10 t odpadu denně nebo mají celkovou kapacitu větší než 25 000 t odpadu, s výjimkou skládek inertního odpadu*). Povolení stěžovatelka získala v roce 2007.

[20] Řízení o změně integrovaného povolení je upraveno v § 19a zákona o integrované prevenci. Z textu § 19a odst. 1, 2 a 4 plyne zásadní rozdíl mezi řízením o *podstatné změně* zařízení a řízením o změně, která podstatná není. V řízení o *podstatné změně* jsou účastníky řízení všechny subjekty vyjmenované v § 7 zákona o integrované prevenci. Naopak v řízení o „nepodstatné“ změně jsou účastníky jen subjekty podle § 7 odst. 1 písm. a) a b) a odst. 2 zákona (níže pro přehlednost zvýrazněny NSS):

„(1) Účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy

## pokračování

a) provozovatel zařízení,

b) vlastník zařízení, není-li provozovatelem zařízení,

c) obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno,

d) kraj, na jehož území je nebo má být zařízení umístěno,

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

(2) Za účastníka řízení se považuje také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, není-li již jeho postavení účastníka vymezeno v odstavci 1.“

[21] Žalobci spadají pod § 7 odst. 1 písm. c) a písm. e) – podle zákona tedy nejsou účastníky řízení o změně zařízení, která není podstatná [pro úplnost NSS dodává, že Spolek pro Ďáblice jako žalobce b) před městským soudem alternativně namítal, že mu svědčí i postavení podle § 7 odst. 2 zákona; městský soud však jeho argumentaci nepřisvědčil a kasační stížnost tuto část rozsudku pochopitelně nenapadá]. Právě proto je pro žalobce zásadní, zda bylo prodloužení doby skládkování *podstatnou změnou* zařízení podle zákona o integrované prevenci, či nikoliv.

[22] Podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci je *podstatnou změnou změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí*. Podle bodu 1 tohoto ustanovení se za podstatnou změnu *vždy považuje změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu*. Ostatní body § 2 písm. i) zákona nyní nejsou podstatné.

[23] K závěru, že jde o *podstatnou změnu* § 2 písm. i) zákona, se tak nabízí dvě cesty. První je založena na posuzování nepříznivých účinků změny na lidské zdraví nebo životní prostředí v konkrétní situaci (v hlavní části výše cit. ustanovení, resp. ve větě před středníkem). Druhá stojí na tom, že samotná změna dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci (v bodu 1 cit. ustanovení). V obou případech ale zároveň zákon uvádí, že musí jít o změnu *v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení*.

[24] Městský soud dospěl k závěru, že pouhé prodloužení doby skládkování může být *podstatnou změnou* zařízení podle zákona o integrované prevenci. Zaprvé, podle městského soudu lze pojem *rozsah zařízení* v § 2 písm. i) zákona vyložit tak, že zahrnuje i dobu provozu zařízení. Byl-li provoz určitého zařízení předem povolen jen na určité období, prodloužení doby provozu znamená prodloužení zásahu do životního prostředí (body 99-100 rozsudku městského soudu). Je tak splněna podmínka, že jde o změnu *v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení*. Zadruhé, prodloužení doby skládkování může naplnit i další část definice *podstatné změny* v § 2 písm. i) zákona, protože přinejmenším *může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí* (body 102-103). K tomu městský soud podrobně rozebral obsah integrovaného povolení a jeho aktuální změny, poukázal také na to, že sekce 26 skládky, jejíž provoz byl 13. změnou

integrovaného povolení prodloužen, sama o sobě přesahovala prahové hodnoty v příloze č. 1 zákona (body 104-118). Žalovaný však časový rozměr změny integrovaného povolení při posuzování, zda šlo o *podstatnou změnu*, vůbec nevzal v úvahu.

[25] K pojmu *podstatné změny* podle § 2 písm. i) [resp. § 2 písm. j) ve znění zákona účinného do 18. 3. 2013, které navazovalo na dřívější verzi směrnice a pracovalo s pojmem *podstatné změny v provozu zařízení*] rovněž existuje, byť nepříliš početná, česká judikatura. NSS např. již dříve obecně dovodil, že nepodstatné budou typicky „*změny, které se netýkají rozšíření technologie nebo výrobní kapacity [...] to však neznamená, že za podstatné změny budou a contrario považovány pouze změny mající za následek rozšíření technologie či výrobní kapacity*“ (již městským soudem cit. rozsudek ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 113/2015-42, *Skládkový komplex CELIO*, bod 39, který se zabýval výše zmíněným zněním zákona do 18. 3. 2013).

[26] Konkrétněji se NSS k otázce prodloužení provozu zařízení jako podstatné změny vyjádřil krátce po vydání rozsudku městského soudu. NSS za *podstatnou změnu* považoval „*prodloužení doby (zde 3,5 roku), po kterou je povolen provoz zařízení s oprávněním vypouštět vyšší než obecně povolené množství znečišťujících látek do vnějšího ovzduší*“ a výslovně odmítl, že by „pouhé“ prodloužení mírnějších a výjimečných emisních limitů bylo nepodstatnou změnou zařízení (srov. rozsudek ze dne 23. 11. 2020, čj. 4 As 150/2019-54, č. 4135/2021 Sb. NSS, *TAMEH Czech*, body 41-42). Nutno dodat, že v tomto rozhodnutí NSS podřadil (být již pracoval s aktuálním zněním definice podstatné změny) prodloužení provozu zařízení, resp. jeho emisních limitů, pod *změnu provozu zařízení*. Potvrdil tak nepřímý názor městského soudu, že prodloužení provozu zařízení za dosavadních podmínek nelze automaticky vylučovat z pojmu podstatné změny podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci.

[27] S tím, zda je prodloužení doby skládkování *podstatnou změnou* zařízení podle zákona o integrované prevenci, úzce souvisí též otázka, zda měl magistrát vést řízení o 13. změně integrovaného povolení v režimu tzv. navazujícího řízení definovaného v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V takovém případě by totiž magistrát musel např. o řízení informovat způsobem stanoveném v § 9b či umožnit účast veřejnosti podle § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (což by žalobci uvítali).

[28] Podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je navazujícím řízením *řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí*, jde-li o některé z vyjmenovaných typů řízení. Podle § 3 písm. g) bodu 10 mezi tato řízení spadá *řízení o vydání integrovaného povolení* a podle § 3 písm. g) bodu 14 *řízení o změně rozhodnutí vydaného v řízeních podle bodů 1 až 13 k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska*.

[29] Mezi účastníky není sporné, že navazujícím řízením bylo prvotní řízení o vydání integrovaného povolení. Naopak, zda řízení o 13. změně integrovaného povolení mělo být vedeno jako navazující, zůstává mezi účastníky sporné. Jak uvedl městský soud, správní orgány založily řešení této otázky „*pouze na tom názoru, že se v případě 13. změny*

pokračování

*integrovaného povolení právě jednalo o nepodstatnou změnu ve smyslu zákona o IPPC*“ (bod 140 rozsudku městského soudu). Městský soud dospěl k závěru (bod 139 tamtéž), že řízení o 13. změně integrovaného povolení by bylo třeba vést jako navazující řízení jen tehdy, pokud by prodloužení doby skládkování skutečně bylo podstatnou změnou – právě tuto otázku však vrátil žalovanému k dalšímu posouzení.

[30] Jak však NSS vysvětluje níže, závěry městského soudu v nynější věci ohledně prodloužení doby skládkování jako *podstatné změny* zařízení nemohou obstát s ohledem na rozsudek Soudního dvora EU o předběžné otázce ve věci C-43/21, *FCC Česká republika*.

#### IV. B. K rozhodnutí Soudního dvora EU o předběžné otázce

[31] Zákon o integrované prevenci provádí do českého práva již výše zmíněnou směrnici 2010/75/EU o průmyslových emisích. Definice *podstatné změny* v § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci vychází z definice podstatné změny, kterou uvádí směrnice (shodně již cit. 4 As 150/2019, bod 39, podobně důvodová zpráva k zákonu č. 69/2013 Sb., který zákon novelizoval po přijetí současné směrnice).

[32] Podle čl. 3 odst. 9 směrnice 2010/75/EU je „*podstatnou změnou*“ *změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení, spalovacího zařízení, zařízení na spalování odpadu nebo zařízení na spoluspalování odpadu, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí*. Čl. 20 odst. 3 směrnice pak doplňuje [podobně jako bod 1 v § 2 písm. i) zákona], že *každá změna povahy, funkce či rozsahu zařízení se považuje za podstatnou, pokud sama o sobě dosahuje kapacitních prahových hodnot stanovených v příloze I (prahové hodnoty český zákon upravil shodně jako bod 5.4 přílohy I směrnice)*.

[33] Ve věci C-43/21 Soudní dvůr rozhodoval po vyslechnutí stanoviska generální advokátky. Tato věc je jednou z menšiny, kde Soudní dvůr takové stanovisko nenásledoval. Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 27. 1. 2022, EU:C:2022:64, se v mnohém shodovalo s tím, jak pojem *podstatné změny* chápal městský soud. Soudní dvůr však rozhodl v podstatě zcela opačně, než generální advokátka navrhla.

[34] Generální advokátka především argumentovala, že prodloužení doby skládkování – tedy „*časové rozšíření provozu zařízení*“ – může být změnou *rozsahu* zařízení podle první části čl. 3 odst. 9 směrnice. Význam pojmu „*rozsah*“ podle stanoviska „*nutně nevylučuje, aby bylo prodloužení povolení považováno za časové rozšíření provozu zařízení*“ (bod 37 stanoviska). Generální advokátka navrhovala, aby pro zařazení pod pojem *podstatná změna* bylo stěžejní, zda může mít změna „*dodatečné významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí*“ (body 40-41). *Dodatečné účinky na životní prostředí se podle stanoviska vyznačují tím, že „ještě nebyly zohledněny v některém dřívějším povolení činnosti a v souvislosti s ním zajištěné účasti veřejnosti“* (bod 72).

[35] Generální advokátka též navrhla, aby Soudní dvůr směrnici vyložil s ohledem na ustanovení Aarhuské úmluvy (kterou má směrnice provádět – srov. bod 27 preambule směrnice) a praxi Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy. Zejména upozornila, že podle čl. 6 odst. 10 Aarhuské úmluvy mají smluvní strany zajistit, že „*pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost v odstavci 1*“

(mezi které patří na základě stejných kritérií jako u českého zákona a směrnice i provoz nynější skládky – srov. bod 5 přílohy I k Aarhuské úmluvě publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s.), budou obdobně uplatněna ustanovení čl. 6 upravující účast veřejnosti „*v případech, kdy je to vhodné*“. Současně dodala, že podle praxe Výboru znamená prodloužení doby trvání „činnosti“ přehodnocení nebo aktualizaci provozních podmínek a že „*výjimky z použití článku 6 jsou namísto, pouze pokud ke změně povolené doby provozu dochází jen na minimální dobu a pokud zjevně nemá žádné nebo jen zanedbatelné účinky na životní prostředí*“ (srov. ke všemu body 42 a násl. stanoviska generální advokátky).

[36] Rozhodnutí Soudního dvora se však vydalo jiným směrem. Soudní dvůr se např. vlivem Aarhuské úmluvy vůbec nezabýval a soustředil se především na samotné znění směrnice. Dospěl k závěru, že změnu zařízení lze považovat za podstatnou, jen pokud jsou současně splněny obě podmínky v čl. 3 odst. 9 směrnice: „*změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení totiž není ‚podstatná‘ ve smyslu čl. 3 bodu 9 směrnice 2010/75, nemůže-li mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Skutečnost, že určitá změna může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí, naopak nestačí k tomu, aby se jednalo o změnu ‚podstatnou‘ ve smyslu této směrnice. Kdyby tomu tak bylo, neupřeshňoval by unijní normotvůrce, že podstatnou změnou je změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení*“ (bod 34 cit. rozsudku).

[37] Pokud jde o první podmínku, tedy, že jde o změnu v povaze, funkci či rozsahu zařízení, Soudní dvůr nenavázal na stanovisko generální advokátky. Prodloužení doby skládkování podle něj nijak nemění funkci ani povahu skládky (v tom se s generální advokátkou ještě shodl), nejde však ani o změnu rozsahu zařízení (v tom již ne). Rozsudek Soudního dvora k tomu výslovně uvádí, že „*samotné prodloužení doby skládkování na skládce odpadu nepředstavuje jako takové změnu rozměrů zařízení ani skladovací kapacity stanovené v původním povolení*“. Článek 3 odst. 9 směrnice definuje podstatnou změnu jako změnu „zařízení“ (body 36 a 37 rozsudku). Kromě odkazu na samotné znění směrnice Soudní dvůr též uvedl, že jeho výklad je podporován i „kontextem“ čl. 3 odst. 9 směrnice – především „*žádné ustanovení směrnice 2010/75 nezmiňuje dobu provozování jako znak charakterizující funkci zařízení, který by nutně musel figurovat v povolení*“, a proto ji není možné „*vykládat v tom smyslu, že požaduje, aby samotné prodloužení provozu bylo předmětem nového povolení*“ (body 40-41 tamtéž).

[38] Protože samotné prodloužení doby skládkování nepředstavuje změnu v povaze, funkci či rozsahu zařízení, nebylo podle Soudního dvora vůbec potřeba zkoumat druhou podmínku, zda může mít změna zařízení významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí (bod 43).

#### IV. C. Užití právního názoru Soudního dvora EU na nynější věc

[39] Obsahem integrovaného povolení i jeho 13. změny se již podrobně zabýval městský soud Jen ve stručnosti proto NSS shrnuje jeho závěry. Jak městský soud detailně rozebral, v 13. změně došlo jen ke třem úpravám v textu dosavadního povolení: o dva roky se prodloužilo datum ukončení skládkování, aktualizoval se výčet sektorů skládky, které byly uzavřeny či rekultivovány, a prodloužila se platnost provozního řádu skládky (bod 104 rozsudku). Jakékoli zásadnější změny (např. vybudování nové sekce č. 26 skládky) byly



pokračování

schváleny jako součást dřívějších verzí integrovaného povolení. Také ostatní podmínky pro provoz skládky (emisní limity pro vypouštění odpadních vod, hlukové limity) zůstaly z dřívějšíka (body 104-111 rozsudku). Stěžovatelka žádost o 13. změnu zdůvodnila tím, že do původně plánovaného data ukončení skládkování by nebyla naplněna plánovaná kapacita skládky (se všemi důsledky – nebylo by např. možné skládku vytvarovat podle původního předpokladu). Jak shrnul městský soud – „na jedné straně tak sice neměla být kapacita skládky navyšována a její provoz měl proběhnout ve stávajících kapacitních mezích a skládka měla být pouze „doplněna“ na své maximum. Fakticky však šlo také o prodloužení zásahu do životního prostředí již zmíněnými faktory na další dobu, kdy již k tomuto zásahu původně dojít ani nemělo“ (body 112-113 tamtéž).

[40] Dopad rozhodnutí Soudního dvora na nynější věc je však jasný. Prodloužení doby skládkování o 2 roky, ale beze změny celkových rozměrů skládky či její kapacity (byť s sebou ponese pokračující zásah do životního prostředí), není *podstatnou změnou* zařízení podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Nemůže totiž jít o změnu *v povaze, funkci či rozsahu* zařízení. Není tak nutné zkoumat, zda může mít změna nepříznivé účinky na životní prostředí, zda jsou významné či zda už se s nimi dříve v povolení činnosti počítalo. Stejně tak není prostor zkoumat, zda samotná změna znamená dosažení prahových hodnot v příloze I zákona.

[41] Na základě výkladu pojmu *podstatná změna*, který provedl Soudní dvůr, nezbyvá NSS prostor pro jiný závěr, než že pouhé prodloužení doby skládkování v Ďáblicích není *podstatnou změnou* podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Z toho též plyne, že řízení o změně integrovaného povolení nemohlo být tzv. navazujícím řízením podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí *z toho důvodu*, že změna integrovaného povolení nebyla změnou podstatnou.

[42] NSS dodává, že mezi směrnicí a zákonem o integrované prevenci je jeden formulační rozdíl – směrnice v čl. 3 odst. 9 hovoří o *funkci* zařízení, zatímco zákon v § 2 písm. i) na téže místě o *způsobu provozu* zařízení. Z toho však podle NSS nelze dovozovat, že by se snad český zákonodárce chtěl od směrnice jakkoli, natož významně odchýlit (naopak, i z důvodové zprávy k zákonu č. 69/2013 Sb. lze usoudit, že o žádnou vědomou odchylku nešlo).

## V. Závěr a náklady řízení

[43] Kasační stížnost je důvodná, NSS proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Změna integrovaného povolení v nynější věci nemůže být *podstatnou změnou* zařízení podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Původně druhý žalobní bod tak není důvodný. Pokud jde o související námitku žalobců ohledně režimu navazujícího řízení, je na městském soudu, aby posoudil, zda z žaloby či jiných vyjádření žalobců neplynou jiné argumenty pro vedení navazujícího řízení než ty založené na podstatnosti změny zařízení (ty totiž logicky také nemohou uspět). Městský soud se též vyjádří k poslednímu žalobnímu bodu (kde žalobci namítli, že jim magistrát v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu nedal možnost vyjádřit se k věci před vydáním rozhodnutí),

kterým se dosud jako předčasným nezabýval (s ohledem na právní názor Soudního dvora se nyní naopak jeví tento žalobní bod jako nadbytečný).

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. července 2022

Zdeněk Kühn  
předseda senátu