



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Martiny Vernerové a JUDr. Jiřího Derfla ve věci

žalobce: **Město Litvínov**, IČO: 00266027,
sídlem náměstí Míru 11, 436 01 Litvínov,
zastoupen JUDr. Martinem Fejfarčem, LL.M., advokátem,
sídlem Josefa Lady 2106/1, 434 01 Most,

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**,
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2023, č. j. MZP/2023/530/182,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 2. 2023, č. j. MZP/2023/530/182, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy IV, ze dne 20. 2. 2023, č. j. MZP/2023/530/182, jímž bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto jako nepřipustné jeho odvolání. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, (dále jen „krajský úřad“) ze dne 21. 12. 2022, č. j. KUUK/186954/2022. Zmíněným prvostupňovým rozhodnutím krajský úřad uložil podle § 19b odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) společnosti CELIO a.s., se sídlem V Růžodolu 2, 435 14 Litvínov 7, IČO: 48289922, (dále obvykle jen „provozovatel zařízení“), provedení opatření k nápravě v zařízení *Skládkový komplex CELIO a.s.*, a to provedení opatření popsanych v projektové dokumentaci pro ohlášení stavby *Opatření k eliminaci rizik vyvolaných nakládáním s nebezpečným odpadem vzniklým při plnění státní zakázky „Opatření vedoucí k nápravě SEZ vzniklých před privatizací skládky Nelahozeves a.s. Kaučuk společnosti Unipetrol a.s.“ - revize č. 1* (dále jen „projektová dokumentace“), která byla zpracována v říjnu 2022 společností Recovera Využití zdrojů a.s., Španělská 1073/10, 120 00 Praha 2, IČO: 25638955. V prvostupňovém rozhodnutí zároveň stanovil krajský úřad podmínky, za kterých má být uložené opatření provedeno. Žalobce v žalobě požadoval, aby bylo zrušeno i prvostupňové rozhodnutí.

Žaloba

2. Žalobce v úvodu žaloby konstatoval, že o probíhajícím správním řízení se dozvěděl až dne 21. 12. 2022, kdy mu bylo doručeno prvostupňové rozhodnutí, které mu bylo krajským úřadem zasláno toliko na vědomí. Žalobce se cítí prvostupňovým rozhodnutím přímo dotčen na svých právech a povinnostech, což zakládá jeho účastenství v řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Dotčen se žalobce cítí v povinnosti (a současně právu) pečovat o všestranný rozvoj území obce, jakož i o potřeby svých občanů, včetně ochrany a rozvoje zdraví a zajišťování informací, což mu ukládá zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Vedle nesouhlasu s tím, že mu bylo upřeno postavení účastníka, nesouhlasil žalobce s prvostupňovým rozhodnutím ani věcně, když uvedené rozhodnutí má z jeho pohledu negativní dopad na území žalobce, jakož i na potřeby občanů města, o které je žalobce povinen pečovat. Proto podal odvolání, které však bylo napadeným rozhodnutím zamítnuto jako nepřipustné, jelikož žalovaný dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem předmětného správního řízení, s čímž však žalobce nesouhlasí.
3. Žalobce uvedl, že si je vědom toho, že v případě řízení o uložení opatření k nápravě úprava účastenství v zákoně o integrované prevenci chybí. Současně si je také vědom, že zákon o integrované prevenci v některých případech výslovně uvádí obec jako účastníka řízení. Absence výslovné úpravy účastenství v řízení o uložení opatření k nápravě dle žalobce znamená, že účastenství je nutné posuzovat podle § 27 správního řádu, který se aplikuje subsidiárně.
4. Žalobce vyjádřil nesouhlas s názory žalovaného v napadeném rozhodnutí, přičemž tyto názory shrnul tak, že dle žalovaného povinnosti (a jim odpovídající práva) stanovené žalobci v zákoně o obcích jsou žalobci stanoveny jako nositeli veřejné správy, a nemohou z nich tak dle žalovaného plynout veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobce, a že účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu je založeno výhradně dotčením veřejných subjektivních práv, a proto dle žalovaného dotčení předmětných práv a povinností žalobce dle zákona o obcích nemůže účastenství žalobce v předmětné řízení založit. K popsané argumentaci žalovaného žalobce uvedl, že úkoly obce v oblasti ochrany a rozvoje zdraví občanů, rozvoje území a zabezpečování informací obec plní v rámci samostatné působnosti (§ 35 odst. 2 zákona o

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

obcích). Tyto úkoly, jejichž plnění je žalobci svěřeno zákonem, jsou podle jeho názoru jednoznačně zdrojem jeho veřejných subjektivních práv a povinností.

5. Na podporu svého názoru odkázal žalobce na odborný článek prof. JUDr. Martina Kopeckého, CSc., s názvem *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv* v časopise *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, vydaném Právnickou fakultou Univerzity Karlovy, č. 4, rok 2021, strana 2, ze kterého citoval: „*Veřejná subjektivní práva nenáleží jen adresátům působení veřejné moci, ale i jejím nositelům, a to především veřejnoprávním korporacím. Jedná se o práva na výkon samosprávy, který je veřejnoprávním korporacím zákonem, v případě územních samosprávních celků případně i Ústavou, svěřen. Povahu subjektivního práva má právo územních samosprávních celků, tvořených územními společenstvími občanů, na samosprávu.*“ Žalobce je proto přesvědčen, že právo územních samosprávních celků na samosprávu má povahu veřejného subjektivního práva, což platí i o jednotlivých dílčích právech a povinnostech spadajících do samostatné působnosti. Povinnosti žalobce pečovat o všestranný rozvoj území obce, jakož i o potřeby svých občanů stanovené v § 2 odst. 2 a v § 35 odst. 2 zákona o obcích tak dle žalobce zakládají subjektivní veřejné právo na jejich výkon.
6. Dle žalobce navíc existují názory (např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2021, č. j. 51 A 63/2020-249), že k aplikaci § 27 odst. 2 správního řádu není nutné dotčení výhradně veřejných subjektivních práv, resp. povinností. V takovém případě by pro aplikaci § 27 odst. 2 správního řádu postačovalo, aby byl žalobce přímo dotčen na jakémkoliv svém právu nebo povinnosti, o čemž dle žalobce v posuzovaném případě není pochyb, ať už by povaha práv a povinností stanovených žalobci v zákoně o obcích byla jakákoli.
7. Dalším právem žalobce, které je podle něj prvostupňovým rozhodnutím přímo dotčeno, je jeho právo na úhradu poplatku za uložení odpadu ve smyslu § 110 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). I dotčení tohoto práva podle názoru žalobce zakládá jeho účastenství v předmětném řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. S tímto názorem se dle žalobce žalovaný v napadeném rozhodnutí neztotožnil, což navíc zdůvodnil pouze kusou a nepřesvědčivou argumentací.
8. Podle žalobce je zcela lichý argument žalovaného v napadeném rozhodnutí, že jde o řízení o uložení opatření, kterými se napravuje závadný stav, čímž žalobce nemůže být dotčen na svých právech. K uvedené argumentaci žalovaného žalobce poznamenal, že nejde jen o to, že jsou ukládána nějaká opatření k nápravě, ale jde o to, jaká opatření to jsou. Různá opatření nebo jejich časový harmonogram mají jistě vliv na území obce a zdraví jejích občanů. Právě povaha těchto opatření se dotýká zmíněných práv žalobce, a to velmi významně. K povaze opatření měl žalobce možnost se v průběhu řízení vyjadřovat s cílem chránit zdraví svých občanů a své území a případně měl mít možnost se proti prvostupňovému rozhodnutí bránit. Žalobce v odvolání jednoznačně vymezil svůj zájem na včasné informovanosti o tom, že se na jeho území nachází nebezpečný odpad, jakož i na tom, jak má být s tímto odpadem naloženo. Při zohlednění katastrofické ekologické zátěže na území města Litvínov je dle žalobce zřejmé, že žalobce nemá žádný zájem na tom, aby se ekologická zátěž jeho území jakkoli navyšovala. Tím spíše, aby se navyšovala o odpad, který neměl být vůbec na území žalobce uložen. Jak totiž vyplývá z původní projektové dokumentace, kdyby bylo postupováno podle jejích podmínek a podmínek smlouvy, tedy legálně, nebyl by odpad na území žalobce nikdy uložen. Pokud tam nyní uložen je, je zájmem žalobce a jeho občanů, aby byl okamžitě (nebo alespoň co nejdříve, kdy to bude možné) odvezen nebo jinak odstraněn.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

9. Žalobce upozornil, že ani nemůže posoudit, jestli by bylo možné s odpadem činit cokoliv jiného ve prospěch svých občanů, neboť nedisponuje všemi potřebnými podklady, jelikož nebyl účastníkem správního řízení. Tvrzení v napadeném rozhodnutí proto žalobce principiálně nemůže přijmout.
10. Žalobce vyzdvihl intenzitu dotčení svých práv při ukládání nápravných opatření s tím, že se rozhoduje o tom, že je (bude) na území žalobce uložen extrémně nebezpečný odpadní styren. Tato chemická látka je dle žalobce řazena mezi látky, které jsou podezřelé z karcinogenních účinků. Má výrazně negativní vliv na zdraví, způsobuje deprese, problémy se soustředěním i žaludeční nevolnosti. Má také dle žalobce negativní vliv na nervový systém a má nepříjemný zápach. Popsaná povaha odpadu zesiluje dle žalobce intenzitu dotčení jeho práv, což je nutné brát v úvahu.
11. Podle žalobce je absurdní situace, aby obec byla účastníkem řízení o vydání nebo změně integrovaného povolení, zatímco dle napadeného rozhodnutí nemá být účastníkem řízení, v jehož rámci se rozhoduje o uložení opatření k nápravě nelegálního stavu. Toto řízení se totiž dle názoru žalobce může zájmů a práv obce dotýkat výraznějším způsobem než zmíněná řízení o vydání nebo změně integrovaného povolení. Žalobce je přesvědčen, že stejně tak, jako je zájmem obce rozhodovat o uložení/neuložení nebezpečného odpadu na jejím území v rámci povolovacího nebo změnového řízení, je jejím zájmem vyjadřovat se i k situaci, kdy fakticky dochází k tomuž, tedy k deponování nebo ponechání nebezpečného odpadu na jejím území.

Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, přičemž konstatoval, že většinu žalobních námitek již řádně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, na které odkázal. Zdůraznil, že opatření k nápravě slouží k odstranění závadného stavu v postupných krocích a není jím provozovateli zařízení společnosti CELIO a.s. povoleno nic nad rámec platného integrovaného povolení. Opatření k nápravě tak neumožňuje v území změnu povoleného stavu. Je proto dle žalovaného zcela logické, že okruh účastníků řízení o uložení opatření k nápravě není totožný s účastníky řízení povolovacího.
13. Pro srovnání žalovaný poukázal na právní úpravu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), kde v § 142 je taxativně stanoven okruh účastníků řízení o nařízení neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích pracích a dalších řízení, která jsou dle žalovaného svou povahou obdobná uložení opatření k nápravě dle zákona o integrované prevenci. Obec v tomto taxativním vymezení jako účastník uvedena není, přičemž účastníkem povolovacích řízení vedených dle stavebního zákona obec je. Zákonodárce by dle žalovaného zajisté taxativním výčtem účastníků např. v řízení o nařízení udržovacích prací nepopřel účastenství obce, pokud by mohla být dotčena na svých právech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.
14. Žalovaný konstatoval, že žalobcova interpretace, dle které je obec na základě svých úkolů v oblasti ochrany a rozvoje zdraví občanů, rozvoje území a zabezpečování informací dotčena na svých subjektivních právech a povinnostech v řízeních, jejichž předmětem je nebezpečný odpad na území obce, není správná. Podstatná je dle žalovaného skutečnost, že předmět řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, nijak neomezuje žalobce jako obec při realizaci úkolů v uvedených oblastech. Obec plní úkoly v uvedených oblastech v rámci své působnosti, tj. v rámci svých oprávnění a povinností. Obci není konkrétně uloženo ani Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

umožněno, aby v rámci samostatné působnosti chránila zdraví občanů tím, že bude na svém území regulovat, jak bude nakládáno s nebezpečným odpadem. Nepřiznáním účastenství v předmětném řízení tak obci není bráněno ve výkonu samostatné působnosti. Žalovaný má tudíž za to, že předmětem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, není dotčeno právo žalobce na samosprávu, přičemž účastenství žalobce dle § 27 odst. 2 správního řádu obecně může být založeno např. dotčením jeho vlastnického práva.

15. Dále žalovaný upozornil na § 136 odst. 2 správního řádu, podle něhož postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Dle žalovaného je účelem tohoto ustanovení, aby v případech, kdy obec není účastníkem řízení, ač se toto řízení týká práva na samosprávu, měla obec možnost získat informace o řízení a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Z existence této, vůči účastenství obce zajisté subsidiární úpravy, dle žalovaného vyplývá, že může nastat situace, kdy je dotčeno právo na samosprávu, ale obec přesto není automaticky účastníkem řízení, nýbrž pouze dotčeným orgánem. Z hlediska systematického výkladu pak citovaná právní úprava dle žalovaného podporuje závěr uvedený v napadeném rozhodnutí, že úkoly obce v oblasti péče o zdraví a životní prostředí nelze interpretovat jako zdroj subjektivních veřejných práv či povinností obce jako adresáta veřejné správy ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

16. V replice ze dne 23. 5. 2023 žalobce k argumentaci žalovaného, že opatřením k nápravě není provozovateli skládky povoleno nic nad rámec platného integrovaného povolení, uvedl, že nepopírá, že se prvostupňové rozhodnutí snaží vyřešit stávající stav. Materiálně však nelze opomenout, že na území obce (žalobce) je umístěn odpad, který se na dané skládce neměl nikdy nacházet. Pokud se pak na území odpad nachází a rozhoduje se o jeho dalším osudu, zcela jistě to dle žalobce ovlivňuje území obce a její obyvatele. Žalobci by tak mělo být umožněno se k dané věci minimálně vyjádřit a mít o tomto jako účastník řízení aktuální informace.
17. K tvrzení žalovaného, že „*obci není konkrétně uloženo ani umožněno, aby v rámci samostatné působnosti chránila zdraví občanů tím, že bude na svém území regulovat, jak bude nakládáno s nebezpečným odpadem*“, z čehož žalovaný dovozoval, že žalobce nemohl být dotčen na svých právech a povinnostech, žalobce uvedl, že se jedná o nesprávný závěr. I obecné stanovení povinnosti zákonem zakládá obci závazek k jejímu plnění. Obecná povinnost se potom dle žalobce konkretizuje v jednotlivých případech spadajících do obecné množiny. Argumentace žalovaného by dle žalobce v podstatě znamenala, že zákonem obecněji formulované povinnosti vlastně nejsou povinnostmi a jediným způsobem, jak zákonem stanovit právo nebo povinnost je detailní kazuističnost. Tak tomu ale dle žalobce není.

Doplnění žaloby

18. Podáním ze dne 16. 8. 2023 žalobce soudu sdělil, že aktuálně získal další informace a důkazy, které podporují jeho argumentaci v žalobě, přičemž žádal soud, aby tyto informace a důkazy při svém rozhodování zohlednil.
19. Žalobce zdůraznil, že zásadně nesouhlasí s tím, aby styrenové smoly (tekuté, polotekuté i tuhé) byly uloženy na jeho území, a proto podrobil kritickému zkoumání prvostupňové rozhodnutí za účelem zjištění možností likvidace neoprávněně uložených sudů se styreny, resp. za účelem potvrzení či vyvrácení hypotézy, že jediným možným řešením je dočasné

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

uložení tekutých styrenových smol (bez uvedení konkrétní doby tohoto uložení) a trvalé uložení ostatních polymerovaných styrenových smol.

20. Z vyjádření prof. M. P., prorektora pro strategie a rozvoj Vysoké školy chemicko-technologické v Praze dle žalobce vyplývá, že premisy, ze kterých se vycházelo při přijetí prvostupňového rozhodnutí, nejsou správné, když z vyjádření profesora P. plyne, že způsob zabezpečeného dočasného uložení v betonových kójkách lze považovat až za krajní řešení v případě, že by selhaly jiná variantní řešení bezpečné likvidace. Dále z vyjádření profesora P. plyne, že existují jiné způsoby naložení s předmětnými styrenovými smolami. Kapalné odpadní organické materiály je schopna využít cementárna jako alternativní paliva v procesu výroby cementu. Polotuhé a tuhé styrenové smoly je možno rozpustit ve vhodném rozpouštědle (s následnou likvidací tekutého odpadu v cementárně) nebo původní sudy zpracovat (a to i o objemu 200 l) přímo ve spalovně. Vyjádření profesora P., že „*dlouhodobé, byť stabilizované, uložení sudů s odpady považuje za rizikové z důvodu velmi pravděpodobného rozpadu kovových obalů z důvodu koroze a následné kontaminace mnohem většího objemu materiálu, než činí objem sudů, ve kterých je odpad nyní uskladněn*“, podporuje konstantní stanovisko žalobce o tom, že je nutné trvat na co nejrychlejší likvidaci odpadu.
21. Žalobce dále uvedl, že dne 8. 8. 2023 obdržel navíc nabídku Asociace na podporu pyrolýzy ohledně ekologické likvidace styrenových smol. Asociace nabízí kompletní ekologickou likvidaci všech sudů se styrenem, a to formou pyrolýzy. Žalobce citoval ze zmíněné nabídky vysvětlení pojmu pyrolýza: „*Pyrolýza je proces rozkladu materiálů za vysokých teplot bez přístupu vzduchu. Při pyrolýze se styren rozloží na uhlovodíky, které lze použít jako palivo nebo suroviny pro výrobu nových materiálů. Tento proces je ekologický, protože nevytváří žádné škodlivé emise.*“ Jde tedy dle žalobce o ekologický proces.
22. Z výše uvedeného dle žalobce vyplývá, že existují i jiné, ekologičtější a méně škodlivé způsoby likvidace předmětného odpadu, které lépe vyhovují požadavkům ochrany zdraví, zájmům občanů žalobce, veřejnému zájmu a požadavkům na ochranu životního prostředí. Kdyby bylo s žalobcem jednáno jako s účastníkem řízení, mohl by tyto a případně i další podklady k možnostem likvidace odpadu předložit již v době konání správního řízení. Tyto způsoby likvidace by přitom žalobce preferoval a požadoval s ohledem na ochranu zájmu svých obyvatel, které je povinen dle zákona o obcích chránit.

Posouzení věci soudem

23. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s rozhodnutím bez jednání, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
24. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věť druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

25. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, avšak z jiných důvodů, než byly v žalobě uplatněny. Napadené rozhodnutí totiž považuje soud za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jak bude vysvětleno níže, přičemž k takové vadě je soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
26. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že správní soud je na základě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřipustné odvolání, konkrétně zda měl být žalující odvolatel účastníkem správního řízení. Například v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení.“* Stejně závěry vyplývají i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019-42. Soud dále podotýká, že zamítnutí opožděného či nepřipustného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016-29). S tím souvisí i skutečnost, že se v případě nepřipustného odvolání neuplatňují revizní principy zakotvené v § 89 odst. 2 správního řádu. I v případě, že by soud shledal, že žalobce byl opomenutým účastníkem správního řízení o uložení opatření k nápravě, byl by soud oprávněn zrušit pouze napadené rozhodnutí, nikoli však prvostupňové rozhodnutí.
27. Soud připomíná, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *„... odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Tento správní orgán odpovídá za to, že jako s účastníky správního řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo, neboť jim právo účastníka řízení ze zákona svědčilo (materiální a objektivní pojetí účastenství). Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních náležitostí pro řádný – zákonný – průběh správního řízení a následně i zákonnost správního rozhodnutí“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25).
28. K postavení účastníka správního řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS, ve kterém zdůraznil, že *„s postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v první řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit (zde např. podat věcnou námitku). Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepráno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zjistitelné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv.“

29. Soud se ztotožňuje s výše zmiňovanou judikaturou a v poměrech posuzované věci konstatuje, že předmětem napadeného rozhodnutí bylo posouzení otázky, zda žalobce byl účastníkem správního řízení o uložení opatření k nápravě dle § 19b odst. 1 zákona o integrované prevenci, či nikoli, a proto předmětem soudního přezkumu je také pouze otázka účastenství žalobce v posuzovaném správním řízení.
30. V zákoně o integrované prevenci je obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, uvedena jako účastník řízení o vydání integrovaného povolení v § 7 odst. 1 písm. c) a dále jako účastník řízení o změně integrovaného povolení v § 19a, jde-li o podstatnou změnu v provozu zařízení. V případě citovaných ustanovení zákona o integrované prevenci týkajících se účastenství v řízení se jedná o komplexní speciální úpravu účastenství, kde se § 27 správního řádu ani subsidiárně neuplatní. Soud souhlasí se žalovaným, že důvodem účastenství obce v uvedených řízeních je skutečnost, že výsledkem řízení je povolení změny v území, která vnese na území obce (v souladu s jejím územním plánem) novou zátěž životního prostředí, a ovlivní tak budoucí život v obci.
31. Okruh účastníků řízení o uložení opatření k nápravě však není v zákoně o integrované prevenci definován. Vzhledem k absenci speciální komplexní úpravy účastenství v tomto řízení v zákoně o integrované prevenci je nezbytné vymezit okruh účastníků řízení dle obecné právní úpravy v § 27 správního řádu, což bylo mezi účastníky nesporné. Žalobce se dovolával postavení vedlejšího účastníka dle § 27 odst. 2 správního řádu, přičemž své účastenství vyvozoval ze skutečnosti, že v řízení o uložení opatření k nápravě může být přímo dotčeno jeho právo na samosprávu jakožto veřejné subjektivní právo, přičemž poukazoval na bližší specifikaci tohoto práva v § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona o obcích.
32. Podle § 27 odst. 2 správního řádu platí, že *„účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“*
33. Podle § 2 odst. 2 zákona o obcích platí, že *„obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“*
34. Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích platí, že *„obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“*
35. Soud konstatuje, že účastníkovi řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu rozhodnutím, které se vydává v řízení, jehož je vedlejším účastníkem, nevznikají žádná nová práva ani povinnosti, toto rozhodnutí však má přímý vliv (pozitivní nebo negativní) na výkon jeho práv nebo povinností (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33). Rozhodným dělicím kritériem, zda určitá osoba bude za vedlejšího účastníka považována či nikoliv, je tak otázka *přímého* dotčení. Bude-li dotčení pouze nepřímé (zprostředkované), nestane se nepřímou dotčená osoba vedlejším účastníkem řízení.
36. Žalovaný v rámci posouzení účastenství žalobce na stranách 5 a 6 napadeného rozhodnutí uvedl: *„Úkoly obce v oblasti péče o zdraví a životní prostředí nelze dle názoru odvolacího orgánu interpretovat jako zdroj subjektivních veřejných práv či povinností obce jako adresáta veřejné správy ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu. Proto je účastenství obce i v povolovacích*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

správních řízeních dotýkajících se jejího území (kde nemá postavení např. dotčeného vlastníka nemovitosti) vždy založeno výslovnou právní úpravou v příslušném právním předpisu. V řízení o uložení opatření k nápravě provozovateli zařízení není dotčeno právo obce na samosprávu, neboť se nejedná o zásah vykonavatele státní správy vůči samosprávě.“

37. S citovanou argumentací žalovaného soud souhlasí částečně, a to v tom smyslu, že právo obce na samosprávu zahrnující dílčí oprávnění a povinnosti obce (povinnosti obce v oblasti péče o zdraví, životní prostředí aj.) samo o sobě nezakládá ve správních řízeních účastenství obce jakožto osoby, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Tomu odpovídá i dostupná judikatura. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006-84, uvedl: *„Zcela odmítnout je pak nutno argumentaci uplatněnou stěžovatelem v řízení před městským soudem, že totiž se stěžovatelem, tedy s obcí Trojanovice mělo být v daném případě vedeno správní řízení z důvodu dotčení práva této obce na rozvoj jejího území. Ústavní právo na samosprávu samozřejmě musí být každé obci zaručeno, není však samo o sobě důvodem účastenství obce ve správním řízení. Pokud by tomu tak bylo, musela by obec být účastníkem všech správních řízení, která by se týkala jejího území. Takový závěr by ovšem byl absurdní. Pokud nejsou v konkrétním správním řízení dotčena vlastnická či jiná práva obce, je obec účastníkem řízení pouze tam, kde jí zákon takové postavení výslovně přiznává (viz např. § 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě).“* Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 1/2012-21. Soud souhlasí s názorem žalobce, že právo na samosprávu je veřejným subjektivním právem, nicméně ustanovení v zákoně o obcích upravující dílčí práva a povinnosti obce při výkonu samosprávy jsou natolik obecná, že sama o sobě nezakládají přímé dotčení práv a povinností obce rozhodnutím vydaným ve správním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 336/2022-24, bod 21).
38. Judikatura Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje, že je vždy třeba posuzovat konkrétní okolnosti případu, přičemž netrvá bezvýjimečně na stanovisku, že by účast obce ve správním řízení mohla být založena pouze explicitní právní úpravou účastenství obce a nemohla být založena podle § 27 odst. 2 správního řádu. V tomto směru lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil účastenství obce ve správním řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu z titulu práva obce na samosprávu (konkrétně ochrana veřejného pořádku dle § 35 odst. 2 zákona o obcích), kdy ve správním řízení se rozhodovalo o umístění koncových videoloterních terminálů na území obce. Ve zmiňované věci neexistovala v rozhodné době výslovná právní úprava v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „zákon o loteriích“), která by účastenství obce v daném správním řízení zakládala. Nejvyšší správní soud však přihlédl k tomu, že v pozdějším období v důsledku novelizace zákona o loteriích účinné od 1. 1. 2012 došlo k zakotvení účastenství obcí v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese (§ 45 odst. 3 zmíněného zákona). Ačkoli se v dané věci nejednalo o první správní řízení, kdy navíc novelizovaná právní úprava zakládající účastenství obcí nebyla v rozhodném období účinná, dovodil Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k novelizované právní úpravě aplikovatelnost § 27 odst. 2 správního řádu s ohledem na potřebu obce chránit veřejný pořádek. Zdejší soud si je vědom skutečnosti, že v oné věci byla řešena zcela odlišná problematika dle jiné právní úpravy, nicméně je zřejmé, že účastenství obce ve správním řízení může být v konkrétním případě dovozeno z § 27 odst. 2 správního řádu, aniž by v rozhodné době existovala explicitní právní úprava zakládající účastenství obce ve správním řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

39. Žalovaný v rámci posouzení účastenství žalobce na straně 5 napadeného rozhodnutí mimo jiné uvedl, že okruh účastníků řízení o uložení opatření k nápravě nelze odvozovat od účastníků řízení o integrovaném povolení či jeho změně, a to proto, že výsledkem řízení o opatření k nápravě není povolení změny v území a že provozovateli zařízení nebylo povoleno nic nad rámec platného integrovaného povolení. Z prvostupňového rozhodnutí však plyne, že jím bylo de facto povoleno trvalé uložení sudů se ztuhlou styrenovou smolou na skládku do speciálních betonových kójí, a dále bylo povoleno dočasné skladování sudů s tekutým obsahem na období v řádu let. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí podrobněji nevyjadřuje k tomu, zda takové nakládání s nebezpečným odpadem na skládce bylo v souladu s integrovaným povolením a provozním řádem zařízení. Výše popsané závěry žalovaného, že výsledkem opatření není povolení změny v území a že nebylo povoleno nic nad rámec stávajícího integrovaného povolení, považuje soud za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což bude rozvedeno níže. Žalovaný měl blíže vysvětlit v napadeném rozhodnutí, jak dospěl k uvedeným závěrům, což neučinil.
40. Na tomto místě považuje soud za účelné vysvětlit důvody pro vydání opatření k nápravě a také obsah zmíněného opatření. K této problematice žalovaný na stranách 1 a 2 napadeného rozhodnutí uvedl: „Společnost CELIO a.s. uložila v letech 2019 a 2020 na skládku nebezpečného odpadu Skládkového komplexu CELIO a.s. sudy se styrenovými smolami částečně kapalného skupenství, pocházející z plnění státní zakázky "Opatření vedoucí k nápravě SEZ vzniklých před privatizací skládky Nelahozeves a.s. Kaučuk společnosti Unipetrol a.s.". Tímto jednáním společnost CELIO a.s. porušila podmínku 3.1.1. integrovaného povolení č.j.: 815/05/ZPZ/IP-1/Z1/Sk z 18. 5. 2006 ve znění pozdějších změn. Zároveň tímto jednáním společnost CELIO a.s. porušila ustanovení § 4 odst. 4 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů, podle něž bylo zakázáno ukládat na skládky kapalný odpad.“
41. Krajský úřad k obsahu nápravného opatření na stranách 5 a 6 prvostupňového rozhodnutí uvedl: „Doplněná projektová dokumentace popisuje průběh provádění opatření k nápravě, tj. vymístění sudů se styrenovými smolami ze skládky nebezpečného odpadu a nakládání s nimi tak, aby bylo eliminováno riziko ohrožení životního prostředí a zdraví obyvatel. V rámci opatření bude na skládce S-NO vyčleněn prostor pro vybudování speciálních úložných kójí. Sudy se styrenovými smolami budou postupně odebírány ze stávajícího místa uložení a uskladňovány do vybudovaných zabezpečených kójí, přičemž budou rozděleny do tří kategorií podle míry polymerizace (tekutosti) jejich styrenového obsahu. Kapalný obsah sudů bude stáčen do náhradních obalů a v nich do zabezpečených úložišť ukládán pouze dočasně před postupným odvozem do spalovny. Doba potřebná pro vybudování úložných kójí a přemístění sudů se styrenovými smolami do kójí je odhadována na 12 měsíců, postupné odstranění sudů s kapalným obsahem bude probíhat po dobu cca 36 měsíců. (...) Zpolymerované styrenové smoly pak budou bez další úpravy uloženy do vybudovaných kójí, tekuté styrenové smoly budou stáčeny do 30litrových sudů, dočasně uloženy do vybudovaných kójí a postupně převáženy do koncového zařízení pro odstranění odpadu. Sudy s obsahem polotuhých/polotekutých styrenových smol budou prozatím uskladněny ve vybudovaných kójích, s možností jejich odvozu do vhodného zařízení k odstranění.“

42. Soud souhlasí se žalobcem, že opatřením k nápravě je řešena závažná protiprávně způsobená ekologická zátěž na místě předmětné skládky nebezpečného odpadu. Rovněž lze souhlasit se žalobcem, že konkrétní řízení o nápravě se může zájmů a práv obce dotýkat výraznějším způsobem než řízení o vydání nebo změně integrovaného povolení. Žalovaný na straně 6 napadeného rozhodnutí zdůraznil, že v řízení o uložení nápravného opatření jde o nápravu závadného stavu, který byl způsoben protiprávním jednáním společnosti CELIO a.s. a že krajský úřad chce prvostupňovým rozhodnutím opět uvést provoz zařízení do souladu s integrovaným povolením. Z argumentace žalovaného je zřejmé, že se jedná o nápravu protiprávního stavu způsobeného provozovatelem zařízení a že sudy se styrenovými smolami se dostaly na předmětnou skládku nelegálně, v rozporu s právními předpisy i integrovaným povolením.
43. S ohledem na uvedená zjištění a s přihlédnutím k výše zmiňované judikatuře se jeví soudu vhodné posuzovat účastenství žalobce v řízení o uložení opatření k nápravě v návaznosti na skutečnost, zda v případě, že by provozovatel zařízení postupoval legálně, například změnil provozní řád a požádal o změnu integrovaného povolení v takové rozsahu, aby mohl legálně umístit předmětný odpad ve svém zařízení, by žalobce jakožto obec byl účastníkem takového řízení o změně integrovaného povolení, či nikoli. Z § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci plyne, že provozovatel je povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením vydaným podle tohoto zákona, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda došlo pouze k porušení provozního řádu, čímž bylo zároveň porušeno i integrované povolení, a zda v takovém případě by postačovala k legalizaci předmětného odpadu pouhá změna provozního řádu ze strany provozovatele, aniž by bylo třeba vést řízení o změně integrovaného povolení. Soud podotýká, že součástí správního spisu není integrované povolení, provozní řád ani jiné dokumenty týkající se předmětného zařízení.
44. Úvahy naznačené v předchozím odstavci však žalovaný v napadeném rozhodnutí nevedl. Z napadeného rozhodnutí není soudu ani zřejmé, zda jediným problémem byla skutečnost, že v části sudů byl odpad kapalného skupenství, přičemž kapalné odpady je dle právní úpravy vyloučeno ukládat na skládky. Není tak jasné, jak již soud naznačil výše, zda například sudy, které obsahovaly styrenové smoly v pevném skupenství, bylo možné uložit trvale na skládku již na základě platného integrovaného povolení, resp. provozního řádu zařízení, aniž by to vyvolalo potřebu rozhodovat o změně integrovaného povolení dle § 19a zákona o integrované prevenci.
45. Soud konstatuje, že z § 19a zákona o integrované prevenci plyne rozlišování na podstatné a nepodstatné změny integrovaného povolení, přičemž účastenství obce přichází v úvahu jen při podstatných změnách, kdy okruh účastníků se vymezuje obdobně jako v řízení o vydání integrovaného povolení, kde obci přiznává účastenství § 7 odst. 1 písm. c) zákona o integrované prevenci. Naproti tomu u nepodstatných změn integrovaného povolení je okruh účastníků vymezen v § 19a odst. 4 zákona o integrované prevenci, který s účastí obcí jako účastníků řízení nepočítá. Soudu se tudíž jeví klíčové posouzení, zda v případě řádného postupu provozovatele zařízení, který by například změnil svůj provozní řád tak, aby bylo umožněno přijetí předmětného odpadu do zařízení (trvalé uložení na skládku či dočasné skladování), by bylo třeba vést řízení o podstatné změně integrovaného povolení, jehož je obec účastníkem.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

46. Ze shora citovaného odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že projektová dokumentace stanovuje odlišný režim pro nakládání s odpadem v návaznosti na zjištěnou tuhost/tekutost obsahu jednotlivých sudů, přičemž rozlišuje obsah sudů na tuhý, tekutý a polotuhý. Dle názoru soudu je vhodné posuzovat případnou nutnost změny integrovaného povolení, resp. zda jde o podstatnou změnu integrovaného povolení, obdobně jako v projektové dokumentaci s rozlišením na tekutý, tuhý a polotuhý odpad. Potřeba (podstatné) změny integrovaného povolení může totiž souviset se skupenstvím odpadu v sudech.
47. S ohledem na výše uvedené citace napadeného a prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že v případě sudů s tekutým obsahem nepřichází v úvahu trvalé odstranění odpadu uložením na skládce pro rozpor s citovanou právní úpravou. Nicméně by zřejmě přicházelo v úvahu dočasné skladování těchto sudů s tekutým obsahem do doby, než dojde k jejich využití například ve spalovně, což bylo de facto povoleno prvostupňovým rozhodnutím. Vzniká otázka, zda pokud by bylo postupováno legálně a bylo zvažováno umístění odpadu v rámci platné právní úpravy, bylo by nutno učinit podstatnou změnu integrovaného povolení, která by umožnila dočasné skladování sudů s tekutými styrenovými smolami v zařízení provozovatele, či nikoli.
48. Obdobně v případě sudů s polymerizovaným (ztuhlým) obsahem, které mají být dle prvostupňového rozhodnutí trvale uloženy na předmětné skládce nebezpečného odpadu ve speciálních betonových kójkách, vzniká otázka, zda bylo možné uložit takové sudy na skládku již na základě stávajícího integrovaného povolení, nebo bylo třeba, aby provozovatel žádal o změnu integrovaného povolení. Pokud bylo třeba žádat o změnu integrovaného povolení, je třeba vyhodnotit, zda by se jednalo o podstatnou změnu, či nikoli, neboť na tom je závislá účast žalobce v řízení.
49. Obdobně v případě výše zmiňované třetí kategorie sudů s částečně ztuhlým obsahem, které mají být dle prvostupňového rozhodnutí dočasně nebo trvale (v závislosti na tom, zda se najde vhodný způsob jejich likvidace) uloženy na předmětné skládce nebezpečného odpadu ve speciálních betonových kójkách, vznikají stejné otázky jako v případě sudů se ztuhlým obsahem.
50. Výše nastíněné otázky si však žalovaný vůbec nekladl, a to patrně z důvodu nesprávného právního názoru na případné účastenství žalobce. Proto soud považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
51. Soud konstatuje, že podstatnou změnou se podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci rozumí „změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí; za podstatnou změnu se přitom vždy považuje 1. změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, 2. změna provozu v zařízení k tepelnému zpracování odpadu zpracovávajícího v zařízení uvedeném v příloze č. 1 k tomuto zákonu pouze ostatní odpad, která se dotkne tepelného zpracování nebezpečného odpadu, 3. změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která zahrnuje výjimku z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (§ 14 odst. 5) nebo vyplývá z výsledků přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení provedeného na základě § 18 odst. 2 písm. d)“.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Pojem „podstatné změna“ je tak vymezen obecnou definicí (korespondující s vymezením tohoto pojmu ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezování znečištění, kde je v čl. 3 odst. 9 definována „podstatná změna“ jako „změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení [...] která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí“, na níž navazují tři typy změn zařízení, které jsou vždy změnou podstatnou, a vždy jsou tak posuzovány v režimu řízení o vydání integrovaného povolení podle § 3 až 15 zákona o integrované prevenci.

52. Podle § 19a odst. 6 integrovaného povolení platí, že „změna zařízení se vždy považuje za podstatnou v případě, že zahrnuje výjimku z úrovní emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami podle § 14 odst. 5 nebo vyplývá z výsledků přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení provedeného podle § 18 odst. 2 písm. d). Pokud provozovatel zařízení podá samostatnou žádost o udělení výjimky podle § 14 odst. 5, postupuje se v řízení o změně integrovaného povolení obdobně podle § 3 až 15.“
53. Z výše uvedené citace právní úpravy je zřejmé, že posouzení, zda jde o podstatnou, či nepodstatnou změnu integrovaného povolení je poměrně složité, a to nejen z důvodu relativně obsáhlé právní úpravy, která vymezuje podstatnou změnu nejprve obecně a následně i v několika samostatných skutkových podstatách, nýbrž i z toho důvodu, že se jedná o posouzení vyžadující určitou odbornost z hlediska vyhodnocení odpadu a možnosti uložit ho na skládku či dočasně skladovat v zařízení. V napadeném rozhodnutí se o odpadu mluví jako o sudech, jejichž obsahem jsou styrenové smoly, aniž by bylo zřejmé, o jaký odpad se jedná z hlediska chemického složení a jeho kategorizace v právních předpisech odpadového hospodářství. Tím se soud vrací již k výše řečenému, že není jasné, zda takový odpad v pevném skupenství by beze změny provozního řádu či integrovaného povolení bylo možné legálně uložit na skládku, či nikoli. Naznačenými souvislostmi se žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval, pročť považuje soud jeho rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
54. K argumentaci žalovaného § 136 odst. 2 správního řádu, podle něhož postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, soud uvádí, že souhlasí se žalovaným, že se jedná o ustanovení, které je subsidiární ve vztahu k účastenství obce v řízení pro případy, kdy nebude shledáno účastenství obce dle § 27 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75, bod 30). Zmíněné ustanovení tedy nevylučuje, aby v konkrétním případě mohla být obec shledána účastníkem správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, přičemž účastenství obce ve správním řízení má v takovém řízení přednost před postavením obce jako dotčeného orgánu ve správním řízení.
55. Pro úplnost se soud zabýval i žalobní námitkou, že prvostupňovým rozhodnutím bylo přímo dotčeno právo žalobce na úhradu poplatku za uložení odpadu ve smyslu § 110 odst. 1 zákona o odpadech, což dle žalobce rovněž zakládá jeho účastenství v předmětném správním řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Žalovaný k obsahově stejné odvolací námitce na straně 6 napadeného rozhodnutí uvedl: „K tvrzené možnosti dotčení práv obce ve fiskální oblasti odvolací orgán uvádí, že zákonný nárok obce na příjem z poplatku za uložení odpadu na skládku dle části páté zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, dle rozpočtového určení poplatku není veřejným subjektivním právem obce. Jedná se o zákonem stanovené zabezpečení příjmů veřejného rozpočtu obce, které je výrazem fiskální funkce tohoto ekonomického nástroje ochrany životního prostředí.“ Soud souhlasí s citovaným názorem

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

žalovaného v tom směru, že samotná skutečnost, že žalobce je příjemcem poplatku za ukládání odpadů na skládku, nezakládá jeho účastenství ve správním řízení o uložení opatření k nápravě dle § 27 odst. 2 správního řádu, protože se nejedná o přímé dotčení práv žalobce. K otázce přímého dotčení odborná literatura (např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, str. 331 a 332) zdůrazňuje, že nepostačuje dotčení prostřednictvím jiné skutečnosti, do které se obsah rozhodnutí ve správním řízení promítá (např. je-li stanoveno, že část z výnosu pokuty za správní delikt připadá určité osobě). Dle názoru soudu obdobně stanoví § 110 odst. 1 zákona o odpadech, že část výnosu z poplatku za ukládání odpadů na skládku připadá obci, z čehož však nelze dovozovat přímé dotčení práv obce. Dále lze k otázce přímého dotčení práv obce odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 336/2022-24, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval dotčením (zkrácením) práv obce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., který zakládá aktivní legitimaci obce k podání správní žaloby. Jedná se tedy o obdobné ustanovení jako § 27 odst. 2 správního řádu, přičemž podstatou rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo posouzení přímosti dotčení práv obce, což je shodná problematika jako v nyní posuzované věci. Ve věci řešené Nejvyšším správním soudem se jednalo o posouzení žalobní legitimace obce z hlediska přímého dotčení (zkrácení) práv obce z důvodu, že obec je příjemcem poplatku za komunální odpad. V nyní posuzované věci sice nejde o komunální odpad, nýbrž jde o příjem žalobce z poplatku za ukládání odpadů na skládku dle § 110 odst. 1 zákona o odpadech. Podstata účastenství obce spočívající ve skutečnosti, že obec je příjemcem poplatku, je však shodná. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku uvedl, že „*nezpochybňuje fakt, že vybrání či nevybrání poplatku za komunální odpad se finálně projeví na příjmové stránce rozpočtu stěžovatelky (obec Louňovice – pozn. soudu), její majetkové právo je tedy dotčeno, ovšem jde toliko o nepřímé dotčení, které nemůže založit aktivní žalobní legitimaci.*“

56. Soud konstatuje, že žalobce vytýkal žalovanému, že výše zmíněnou odvolací námitku (účastenství obce z důvodu, že obec je příjemcem poplatku za ukládání odpadu) vypořádal kuse a nepřesvědčivě. Dle názoru soudu však vypořádání dané odvolací námítky do značené míry souviselo s tím, že žalobce v odvolání neuvedl žádnou konkrétní argumentaci, proč by se řízení o uložení opatření k nápravě mělo projevit ve výši vybíraných poplatků, a tedy zprostředkovaně v rozpočtu obce. Ani v žalobě žádné vysvětlení žalobce neuvedl. Soud proto nepovažuje předmětnou námitku za důvodnou.
57. S ohledem na výše popsanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vadu řízení zrušil a současně věc v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku.
58. V dalším řízení bude třeba, aby žalovaný založil do správního spisu integrované povolení z rozhodné doby a příslušný provozní řád (řády) zařízení. Na základě uvedených dokumentů by měl žalovaný posuzovat, jak by se vyvíjela situace v případě legálního postupu provozovatele zařízení, a zda by v úvahu přicházela změna provozního řádu a změna integrovaného povolení, jak bylo v podrobnostech uvedeno výše. Bude třeba posoudit, zda v naznačených případech by muselo probíhat alespoň jedno řízení o podstatné změně integrovaného povolení. Je přitom možné, že by muselo zároveň probíhat řízení o více změnách integrovaného povolení, z nichž jedna či více změn by bylo podstatných, zatímco ostatní změny by byly nepodstatné. V případě zjištění potřeby alespoň jedné Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

podstatné změny integrovaného povolení by pak bylo třeba dovodit, že žalobce je opomenutým účastníkem řízení o uložení opatření k nápravě, a to na základě analogické aplikace účastenství obce dle § 19a odst. 1 zákona o integrované prevenci (řízení o podstatné změně integrovaného povolení). Jestliže totiž zákon o integrované prevenci přiznává obci účastenství v řízení o podstatné změně, pak dle názoru soudu je třeba dovodit, že v obdobné situaci, kdy je řešeno odstranění závadného stavu, jehož legalizace by vyžadovala řízení o podstatné změně integrovaného povolení (a třeba i současně řízení o nepodstatné změně integrovaného povolení), se dle § 27 odst. 2 správního řádu prvostupňové rozhodnutí přímo dotýká práv a povinností obce.

59. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 13 200 Kč. Při vyčíslení náhrady nákladů řízení vycházel soud z obsahu soudního spisu, jelikož žalobce přes výzvu soudu k vyčíslení nákladů řízení a případnému doložení registrace k platbě DPH, kdy výzva mu byla doručena dne 9. 5. 2023, sdělil pouze tolik, že souhlasí s rozhodnutím bez jednání, avšak náklady řízení nevyčísil a případné plátcovství DPH nedoložil. Soudem přiznaná náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, z částky 9 300 Kč za tři úkony právní služby zástupce žalobce po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, (dále jen „advokátní tarif“) [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a); podání žaloby a repliky – § 11 odst. 1 písm. d)] a z částky 900 Kč jako náhrady hotových výdajů zástupce [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu]. Soud nepřiznal žalobci odměnu a náhradu hotových výdajů za úkon právní služby zástupce žalobce spočívající v doplnění žaloby ze dne 16. 8. 2023. Tento náklad totiž soud nepovažuje za důvodně vynaložený. Doplnění žaloby představovalo poměrně stručný, jednoduchý a po právní stránce neodborný úkon spočívající v tom, že právní zástupce reprodukoval obsah dvou nových důkazů, a to vyjádření prof. M. P., prorektora pro strategie a rozvoj Vysoké školy chemicko-technologické v Praze učiněné e-mailem dne 9. 8. 2023, přičemž ve vyjádření reagoval prof. P. na žádost žalobce o vyjádření zaslanou e-mailem o týden dříve dne 2. 8. 2023. Dále byl v doplnění žaloby reprodukován dopis Asociace na podporu pyrolýzy, který není datován. Soud je přesvědčen, že žalobce si při řádné přípravě žaloby mohl a měl tyto podklady obstarat již dříve, aby je mohl zapracovat do žaloby, případně do repliky. Navíc se doplnění žalobyjevilo soudu nadbytečné, jelikož směřovalo k prokazování alternativních možností likvidace sudů se styrenovou smolou, avšak podstatou soudního řízení bylo pouze účastenství žalobce ve správním řízení, k čemuž žalobce uplatnil řádné námitky již v žalobě, kde poukazoval na skutečnost, že jako město chránící zdraví svých občanů chtěl ve správním řízení prosazovat takovou variantu, aby byla ekologická zátěž pro území města co nejnížší.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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). Případně-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

Ústí nad Labem 1. listopadu 2023

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.