



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Václava Štencla v právní věci žalobkyně **obce Čistá**, se sídlem Čistá 376, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, za účasti **Zemědělského družstva Dolní Újezd**, se sídlem Dolní Újezd 471, zastoupeného Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Mohelnice, Olomoucká 36, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 2. 6. 2021, č. j. 52 A 46/2020 - 216,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 2. 6. 2021, č. j. 52 A 46/2020 - 216, **se z r u š u j e** a věc se mu **v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajský úřad Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) vydal dne 16. 12. 2019 rozhodnutí č. j. KrÚ 88693/2019 (dále jen „integrování povolení“), kterým dle § 13 odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákona (dále jen „ZoIP“) povolil provoz zařízení „Čistá - farma pro výkrm drůbeže“ (dále jen jako „farma“), zařazeného pod bodem 6. 6. písm. a) „*Intenzivní chov drůbeže nebo prasat s prostorem pro více než 40 000 ks drůbeže*“ v příloze č. 1 k ZoIP. Farma je umístěna v obci Čistá, katastrální území Čistá u Litomyšle, s kódem zařízení MZPJKH6ZMD07 a zahrnuje výstavbu 6 nových hal pro výkrm brojlerů s kapacitou 6 x 40 000 kusů (celkem 384 dobytčích jednotek). Nové haly mají být postaveny na místě stávajících objektů, které sloužily pro výkrm brojlerů a odchov jalovic s kapacitou 50 000 kusů brojlerů a 350 kusů jalovic (celkem 297 dobytčích jednotek). K odvolání

žalobkyně bylo integrované povolení rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZP/2020/550/235, změněno v části d) „*podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka a ochranu životního prostředí, zejména ochranu ovzduší, půdy, podzemních a povrchových vod*“ bodě 14 tak, že původní text: „*Provozovatel v případě oprávněných stížností obyvatel na pachovou zátěž při vyčerpání všech technických a organizačních opatření k omezení emisí znečišťujících látek obtěžujících zápachem realizuje další opatření v souladu s nejlepší dostupnou technikou pro omezení emisí amoniaku do ovzduší*“ nahradil textem: „*Provozovatel v případě oprávněných stížností obyvatel na pachovou zátěž realizuje další opatření k omezení emisí amoniaku a látek obtěžujících zápachem do ovzduší, která jsou v souladu s nejlepší dostupnou technikou.*“ Ve zbytku integrované povolení potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 2. 6. 2021, č. j. 52 A 46/2020 - 216, zamítl. Žalobkyně úvodem upozornila, že z integrovaného povolení nebylo zřejmé, jak se krajský úřad vypořádal s hledisky pro určování nejlepších dostupných technik (*Best Available Techniques*; dále jen jako „BAT“) podle přílohy č. 3 k ZoIP, tedy jakým způsobem dodržel požadavky definice BAT podle § 2 písm. e) ZoIP a požadavky vyplývající z § 14 odst. 6 téhož zákona. Žalovaný si byl ostatně těchto nedostatků vědom, a proto je v žalovaném rozhodnutí doplnil. Dále žalobkyně uplatnila námitky týkající se směru proudění větru a s tím spojenou mírou rizika obtěžování zápachem. Jako nepřipadný žalobkyně vyhodnotila odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019 - 70 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), jelikož v odkazovaném případě byla sice posuzována emise amoniaku, ale pouze z hlediska, zda tyto emise „*mají významný negativní vliv na životní prostředí*“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“), nikoli z hlediska BAT 12 (definující, zjednodušeně řečeno, nejlepší dostupnou techniku umožňující předcházení vzniku zápachu – pozn. NSS). Dále žalobkyně namítala, že integrované povolení neobsahuje podmínky pro zajištění ochrany podzemních a povrchových vod, s čímž mohou být spojené kapacitní problémy možného připojení farmy na veřejný vodovod obce Čistá. V poslední námitce žalobkyně poukázala na tvrzené nedostatky havarijního plánu, který odporuje § 39 odst. 2 a 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a § 5 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 450/2005 Sb., o náležitostech nakládání se závadnými látkami a náležitostech havarijního plánu, způsobu a rozsahu hlášení havárií, jejich zneškodňování a odstraňování jejich škodlivých následků (dále jen „vyhláška č. 450/2005 Sb.“).

[3] Krajský soud nejprve upozornil, že žalobkyně v soudním řízení uvedla nová tvrzení, která ve správním řízení nezazněla. Uvedl, že neshledal žalované rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů, a proto nepovažoval za nezbytné doplňovat dokazování. Pokud jde o doplnění dokazování pachovou studií „137_20“ ze dne 27. 11. 2020 (předložena při ústním jednání soudu dne 24. 2. 2021 - pozn. NSS; dále jen „pachová studie“), krajský soud tento důkaz neprovedl, jelikož nebylo zřejmé, k prokázání jakého žalobního tvrzení měl sloužit a žalobkyni nic nebránilo tento důkaz opatřit a předložit již v řízení před správními orgány; žalobkyně tak neučinila a ani neuvedla, jaké objektivní skutečnosti jí v tom bránily (zde se krajský soud odvolal na názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019 - 76). Krajský soud rovněž neprovedl důkaz výsledkem zpracovatelky

pokračování

zmíněné pachové studie (P. A.), jelikož žalobkyně při jednání konaném dne 26. 5. 2021 uvedla, že na provedení výsledku netrvá. Pro úplnost dodal, že by tomuto důkazu (ze stejných důvodů jako v případě pachové studie) nevyhověl.

[4] K žalobním námitkám týkajícím se požadavků BAT 12 krajský soud předně konstatoval, že z integrovaného povolení je zřejmé, jak se krajský úřad s hledisky BAT dle přílohy č. 3 ZoIP vypořádal; dodržel tedy požadavky definice BAT technik podle § 2 písm. e) ZoIP a požadavky dle § 14 odst. 6 téhož zákona. Z odůvodnění integrovaného povolení je zřejmé, že krajský úřad vycházel z dokumentace předložené v rámci EIA, a to dokumentace záměru dle § 6 odst. 5 zákona EIA, ve znění účinném do 31. 12. 2017, zpracované Petrem Pantoflíčkem v červenci 2017 dle přílohy č. 4 k tomuto zákonu, dále z posudku vypracovaného ve smyslu zákona o EIA Radkem Píšou dne 26. 10. 2017, rozptylové studie zpracované Petrem Pantoflíčkem dne 1. 7. 2017, z návrhu ochranného pásma ze dne 20. 1. 2017 vypracovaného Petrem Pantoflíčkem a z hodnocení zdravotních rizik zpracovaného Monikou Zemancovou dne 14. 7. 2017. Stěžejními podklady pak bylo souhlasné závazné stanovisko EIA ze dne 3. 1. 2018, č. j. KrÚ 79649/2017 a vyjádření CENIA (Česká informační agentura životního prostředí), které osvědčilo soulad zařízení s BAT (nedostatky zjištěné CENIA byly odstraněny). Pod body 14.1 - 14.3 a na str. 20 integrovaného povolení byla dále stanovena opatření k omezení emisí zápachu, která budou provozovatelem realizována v případě oprávněných stížností obyvatel. Krajský soud proto konstatoval, že z výše uvedeného je zřejmé, že krajský úřad dospěl k závěru, že BAT 12 není nutné uplatnit (což vyložil na předposlední a poslední straně integrovaného povolení). Žalovaný argumentaci krajského úřadu v žalovaném rozhodnutí doplnil a žalobkyně v bodě 4.1.4 žaloby připustila, že tak učinil přezkoumatelným způsobem. Krajský soud v této souvislosti dodal, že pro účely soudního přezkumu jsou správní rozhodnutí obou stupňů vnímána jako jeden celek a deficity prvoinstančního rozhodnutí lze odstranit v rozhodnutí odvolacím.

[5] K samotné problematice obtěžování zápachem krajský soud uvedl, že farma je umístěna nad obytnou zástavbou; nejbližší obydlí se nachází jihozápadně od farmy. Podle větrné růžice převažuje jihovýchodní, severozápadní a západní směr větru, tedy nepřevažuje proudění vzduchu od farmy směrem k obytné zástavbě. Žalobkyně se tak mýlila v hodnocení směru větru, neboť západní vítr vane ze západu, nikoli na západ. K nepřesnostem v údajích o vzdálenosti nejbližší zástavby, krajský soud uvedl, že se jedná o údaje *orientační*, které byly v podkladech pro vydání rozhodnutí takto výslovně označeny; nelze proto přisvědčit tvrzení, že rozdíl 25 m je pochybením. Pro posouzení nebyla důležitá přesná vzdálenost, nýbrž skutečnost, že nepřevažuje proudění vzduchu od farmy směrem k obytné zástavbě.

[6] Krajský soud neshledal nic nepatřičného na odkazu žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019 - 70, jehož argumentací podepřel svůj závěr, že v současnosti není imisní limit (tj. nejvyšší přípustná úroveň znečištění ovzduší látkou) amoniaku ani pachových látek stanoven obecně závaznými právními předpisy, a že i Nejvyšší správní soud při hodnocení emise amoniaku, respektive možného obtěžování obyvatelstva zápachem, vycházel z hodnot čichového prahu amoniaku, a to z geometrického průměru publikovaných hodnot (11,8 mg/m³). Z rozptylové studie ze dne 1. 7. 2017 (která byla vypracována v rámci dokumentace EIA)

vyplývalo, že čichový práh amoniaku bude překračován maximálně několik dní v roce (17,9 - 154,5 hodin v roce v 8 bodech nejbližší obytné zástavby). Dále se z rozptylové studie podává, že v žádném z výpočtových bodů reprezentujících obytnou nebo rekreační zástavbu (citlivé receptory) nebude překročena hodnota dříve platného imisního limitu $0,1 \text{ mg/m}^3$ (dle bodu 8 přílohy č. 1 zrušeného nařízení vlády č. 350/2002 Sb.). Krajský soud proto uzavřel, že z výše uvedeného vyplývá, že nejcitlivější jedinci v nejbližším okolí farmy mohou mít maximálně několik dní v roce pachový vjem; tuto skutečnost ale nelze hodnotit jako „*obtěžování zápachem*“. V integrovaném povolení pak byla provozovateli uložena další opatření v případě oprávněných stížností obyvatel. V případě, kdy by provozem zařízení docházelo k znečišťování ovzduší, bude podle § 18 odst. 1 písm. d) ZoIP proveden přezkum integrovaného povolení a případně by se přistoupilo k jeho změně.

[7] K požadavku na uplatnění BAT 12 krajský soud konstatoval, že to je možné realizovat v odůvodněných případech, přičemž nezbytným předpokladem je zejména možnost měřit emise pachových látek; to je možné pouze na definovaných výduších, které ovšem zemědělské zdroje (jako v posuzovaném případě) v drtivé většině případu nemají. Proto je třeba využívat opatření k omezení emisí pachových látek obsažené v provozním řádu, který musí být vypracován a schválen úřadem. Rovněž krajský soud nepřisvědčil námitce, že nebylo seznatelné, jakým způsobem se krajský úřad vypořádal s hledisky BAT. Žalobkyně tyto námitky uplatnila ve dvou rovinách: (i) v námitkách týkajících se odborného posudku [krajský soud nespécifikoval, o jaký odborný posudek se jedná, nicméně Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že se jedná o podklad pro vydání závazného stanoviska podle § 11 odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který vypracoval Ing. Vraný v lednu 2019 a byl následně aktualizován v říjnu 2019 (viz CD na č.l. 15 správního spisu) - pozn. NSS], které žalovaný přesvědčivě vypořádal na str. 26 a 27 svého rozhodnutí, a (ii) v části týkající se uplatnění BAT, k nimž žalovaný na str. 24 dostatečně zdůvodnil, proč nebude BAT 12 uplatněna. Předmětem řízení o vydání integrovaného povolení bylo posouzení souladu povolovaného zařízení s Prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2017/302 ze dne 15. 2. 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat; tato směrnice obsahuje již konkrétní nejlepší dostupné techniky (mj. i BAT 12). Podle bodu 1.9 směrnice IRPP platí BAT 12 pouze v případech, kde se očekává obtěžování zápachem citlivých receptorů nebo kde je takové riziko opodstatněné. Vzhledem k tomu, že nebylo plnění BAT 12 uloženo, nebylo třeba se s hledisky pro určení BAT vypořádávat.

[8] Důvodné krajský soud neshledal ani námitky týkající se zajištění ochrany povrchových a podzemních vod, k čemuž dodal, že integrované povolení nenahrazuje povolení k nakládání s vodami, a proto je věcí provozovatele, aby zajistil připojení farmy na vodovod a dodávku vody. K havarijnímu plánu krajský soud uvedl, že osoba zúčastněná na řízení nezachází se závadnými látkami, a proto je součástí správního spisu smlouva o dílo pro provádění deratizace, dezinfekce a dezinfekce, uzavřená mezi osobou zúčastněnou na řízení a osobou provádějící tyto služby; osoba zúčastněná na řízení dále zpracovala havarijní plán pro nakládání se závadnými látkami, čímž splnila svou povinnost jí vyplývající z vodního zákona. Konečně, krajský soud neshledal pochybení ani v absenci bezpečnostních listů, protože tyto jsou pro ropné látky k dispozici v provozní dokumentaci osoby zúčastněné na řízení.

pokračování

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] V první části kasační stížnosti stěžovatelka vytýká nedostatky, jež byly způsobeny jednak nesprávným posouzením podmínek pro aplikaci BAT 12, a dále ty, které byly způsobeným samotným neužitím této techniky. Trvá na tom, že nebylo řádně zkoumáno, zda bylo na místě uplatnění technik BAT 12 pro emise pachových látek. Pokud by v řízení o vydání integrovaného povolení krajský úřad, potažmo žalovaný, dospěli k závěru, že je na místě uplatnit BAT 12, musela by osoba zúčastněná na řízení takový program zavést a uplatňovat, čímž by došlo ke snížení celkového zápachu emitovaného farmou do okolí. Dle stěžovatelky se jedná o klíčový požadavek, neboť obtěžování zápachem považuje stěžovatelka za hlavní nedostatek farmy. V této souvislosti stěžovatelka namítá, že o uplatnění BAT 12 usiluje již od počátku řízení, jak také zrekapitulovala v kasační stížnosti. Krajský úřad ani ve třetím integrovaném povolení (předchozí dvě byla v odvolacím řízení zrušena a vrácena k novému projednání) neposoudil užití BAT 12 správně a ani dostatečně nezdůvodnil, proč nebyla BAT 12 uplatněna. Stěžovatelka v průběhu celého řízení zpochybňovala správnost závazného stanoviska EIA, které bylo založeno na věcně nesprávné rozptylové studii Ing. Martina Vraného a nesprávně stanoveném ochranném pásmu chovu zvířat vypracovaném stejnou osobou. Z těchto podkladů vycházel ovšem i krajský soud, který na ně odkázal v odst. 19 napadeného rozsudku a pokládal je za stěžejní podklady, aniž by se zabýval výhradami stěžovatelky.

[11] V této souvislosti stěžovatelka dále namítá, že závěr správních orgánů o neaplikaci BAT 12 byl věcně nesprávný a nedostatečný. Z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, jak se krajský úřad, potažmo žalovaný, vypořádali s hledisky pro určování BAT. Stěžovatelka nerozporuje závěr krajského soudu, že krajský úřad jednoznačně deklaroval, že BAT 12 není nutné uplatnit, ten ale sám o sobě neposkytuje odpověď na otázku, jak se s hledisky, jež měly být zohledněny, vypořádal krajský úřad, ani zda je tento závěr správný; krajský soud pak tyto závěry jen aproboval. Jelikož se žalovaný nevypořádal s uplatněním BAT 12, je žalované rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[12] Stěžovatelka dále nesouhlasí s posouzením umístění farmy a její vzdálenosti od obytné zástavby obce Čistá. Obytná zástavba v obci Čistá se nachází ve vzdálenosti 300 – 500 m od farmy; toto zjištění pak mělo vést správní orgány k závěru o vhodnosti aplikování technik BAT, neboť Ministerstvo životního prostředí na str. 7 svého materiálu *„Intenzivní chov drůbeže a prasat – podklad pro přezkum závazných podmínek provozu zařízení s nejlepšími dostupnými technikami“* ze dne 27. 10. 2017 uvedlo, že „[p]okud se v převažujícím směru větru a/nebo v dostatečné vzdálenosti od zařízení nenachází obytná zástavba a jsou aplikovány vhodné BAT k snižování zápachu, není nutné předpokládat obtěžování zápachem a periodický monitoring látek obtěžujících zápachem vyjádřených v pachových jednotkách se neukládá (není naplněna aplikovatelnost BAT).“ Z toho stěžovatelka dovozuje, že pokud je splněna jen jedna z namítaných skutečností, musí být k závěru o neaplikaci BAT 12 splněno ještě aplikování vhodných BAT ke snížení zápachu z farmy. Je tedy zřejmé, že v daném případě postačí vzdálenost farmy od obytné zástavby a nemusí být prokázána druhá z tvrzených skutečností, a to směr větru. V této souvislosti stěžovatelka připouští,

že se zmýlila v určení jednoho z převažujících větrů, avšak i severozápadně od farmy se nachází obytná zástavba, a to dům na parc.č.st. 269 ve vzdálenosti 686 m, a dům na parc.č.st. 271 ve vzdálenosti 667 m. Stěžovatelka má za to, že v jednom ze tří převažujících směrů větrů se nachází obytná zástavba obce Čistá a je irelevantní směr vanutí dvou dalších směrů. Krajský soud proto pochybil, uzavřel-li, že podstatné je, že nepřevažuje proudění vzduchu od farmy směrem k obytné zástavbě. Tato obytná zástavba bude zasažena zápachem z farmy, což dokládá také pachová studie, kterou krajský soud odmítl provést jako důkaz.

[13] Také odkaz žalovaného na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 104/2019 - 70, který krajský soud v odst. 21 aproboval, je podle stěžovatelky na danou věc nepřiléhavý. Emise z farmy nelze redukovat pouze na amoniak, ale může se jednat i o jiné látky emitované během provozu farmy; ty měly být vyhodnoceny při posuzování aplikace BAT 12. Na nedostatky posouzení pachové zátěže stěžovatelka upozornila již v doplnění svého odvolání ze dne 25. 4. 2019. Hodlala tak učinit také v řízení před krajským soudem, kdy navrhla důkaz pachovou studií, který však krajský soud odmítl provést.

[14] Stěžovatelka nesouhlasí ani s postupem krajského úřadu, který v integrovaném povolení rozhodl o uložení opatření, která budou provedena až v případě oprávněných stížností obyvatel na zápach. Takový přístup hodnotí jako zcela nepřipustný, neboť by mohl vést k naprostému vyprázdnění integrovaných povolení; provozovatelé by realizovali minimum opatření a zbylá by byla realizována až v případě oprávněných stížností.

[15] Dle stěžovatelky krajský soud dostatečně nepochopil podstatu řešeného problému, což plyne zejména z odst. 22 odůvodnění jeho rozsudku, kde zcela dezinterpretoval rozhodnutí žalovaného. Žalovaný pouze obecně popisoval problémy při stanovování emisních limitů, aniž by je (na rozdíl od krajského soudu) vztahoval k farmě; nekonstatoval, že emisní limity v případě farmy není možné stanovit a v této souvislosti nehovořil ani o BAT 12.

[16] Ve druhém okruhu kasačních námitek stěžovatelka nesouhlasí s neprovedením navržených důkazů. Pachová studie, předložená při jednání soudu dne 24. 2. 2021, popisuje nedostatky v podkladech žalovaného (konkrétně v dokumentaci EIA včetně rozptylové studie). Tímto důkazem měly být vyvráceny konkrétní argumenty žalovaného. Krajský soud tento důkazní prostředek odmítl s odůvodněním, že stěžovatelka neuvedla, k prokázání jakého žalobního tvrzení měl sloužit. Krajský soud stěžovatelku při ústním jednání ke sdělení této skutečnosti nevyzval a tento argument poprvé užil až v písemném vyhotovení napadeného rozsudku. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s argumentem, že uvedený důkaz měla opatřit a předložit již v řízení před krajským úřadem, jelikož pachovou studii nechala vypracovat až v reakci na vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 9. 9. 2020. Rovněž nesouhlasí s názorem, že by se jednalo o uvádění nových skutečností. Naopak, pachová studie sloužila k podložení správnosti již uplatněných závěrů a výhrad, na něž stěžovatelka po celou dobu poukazuje. K námitkám týkajícím se odmítnutí provedení důkazu pachovou studií odkázala na závěry vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 11/2019 - 53, a ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 As 80/2017 - 74 (konkrétně odst. 60, 72 a 74) a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne

pokračování

31. 3. 2021, č. j. 32 Cdo 3309/2019 - 862 (odst. 24, 28 a 29). Stěžovatelka uzavírá, že neprovedením důkazu pachovou studií zatížil krajský soud napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

[17] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a v podstatě zopakoval svou argumentaci z žalobního řízení. Dodal, že v rámci námitek týkajících se převažujících směrů větru v posuzované lokalitě, žalobkyně účelově tvrdí, že je nutné posuzovat každý ze stanovených požadavků samostatně. S tím žalovaný nesouhlasí a uvádí, že doporučená vzdálenost pro umístění chovu od obytné zástavby je dána pro proudění vzduchu od farmy k obytné zástavbě; pro chov brojlerů nad 50 000 ks je směrná vzdálenost 300 - 500 m. Žalovaný dále podotýká, že z tvrzení stěžovatelky je zřejmé, že pojem „definovaný výdych“ mylně zaměňuje s jakýmkoli výstupem odpadní vzdušiny do vnějšího ovzduší. Posuzovaný záměr farmy nemá definovaný výdych, jelikož chovy hospodářských zvířat s celkovou projektovanou roční emisí amoniaku nad 5 tun včetně nemají stanoveny specifické emisní limity. Odkázal na bod 7.1 v části II přílohy č. 8 k vyhlášce č. 415/2012 Sb. a dále na § 6 odst. 1 písm. a) této vyhlášky. Žalovaný zdůraznil, že aplikace BAT 12 je sice těsně spjata s možností měřit emise, v posuzovaném případě ale nebyly nalezeny důvody pro jejich uplatnění. Žalovaný dále přiblížil, co se rozumí pod pojmem „definovaný výdych“ a dodal, že pro větrání farmy byl použit systém pulzní ventilace v kombinaci s ventilací tunelovou. Povinnost zjišťovat emise znečišťujících látek ze zemědělských chovů tak nebyla (vzhledem k technickým důvodům) měřením stanovována. Závěrem se žalovaný vyjádřil k předkládané pachové studii (která mj. zpochybňuje závazné stanovisko EIA) a uvedl, že se stěžovatelka mohla dle § 8 odst. 3 zákona EIA vyjádřit již k dokumentaci k tomuto závaznému stanovisku u příslušného úřadu; tohoto práva nevyužila a pachovou studii předložila až po 3 letech při jednání před krajským soudem.

[18] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření uvedla, že s podanou kasační stížností nesouhlasí a ztotožňuje se závěry krajského soudu

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud neprovedl jí navržený důkaz (pachovou studii), čímž evidentně nastoluje otázku možné nepřezkoumatelnosti rozsudku *pro nedostatek důvodů*. Dle názoru kasačního soudu by ale důvodnost tvrzení o pochybení krajského soudu při vyhodnocení (ne)existence důvodů pro provedení navrhovaného důkazu sama o sobě nevedla k závěru o nepřezkoumatelnosti rozsudku. To však není podstatné, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí je jen jednou z procesních vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; tento kasační důvod tedy může být naplněn i tím, že krajský soud chybně vyhodnotil přípustnost

či relevanci navrhovaného důkazu a nelze vyloučit vliv tohoto pochybení na zákonnost jeho rozsudku.

[22] Nejvyšší správní soud proto nejdříve zkoumal, zda obстоjí důvody, pro které krajský soud odmítl provést navrhovaný důkaz pachovou studií. Svůj postup krajský soud opřel o dva důvody, a to, že: 1) stěžovatelka neuvedla, k prokázání jakého konkrétního žalobního tvrzení měla pachová studie sloužit, a 2) stěžovatelka měla a mohla tento důkaz opatřit a předložit již v řízení před správním orgánem prvního stupně, což neučinila a ani nesdělila, jaké konkrétní objektivní okolnosti jí v takovém potupu bránily.

[23] Pro lepší porozumění následné argumentace považuje kasační soud za nezbytné předesílit některé skutečnosti plynoucí ze spisu krajského soudu. Stěžovatelka v bodech 4.1.2 až 4.1.6 žaloby namítala nesprávně stanovený návrh ochranného pásma chovu, možné obtěžování zápachem a s tím spojené (ne)použití BAT 12. Ve vyjádření k žalobě ze dne 9. 9. 2020 žalovaný na tyto námitky reagoval zejména odkazy na rozptylovou studii (viz str. 3 *in fine* a str. 4 tohoto vyjádření). Při jednání krajského soudu konaného dne 20. 1. 2021 zástupce stěžovatelky předložil pachovou studii vypracovanou dne 27. 11. 2020. Na dotaz soudu, proč nebyl tento důkaz předložen dříve, nýbrž až u ústního jednání, zástupce stěžovatelky sdělil, že „*dlouho zvažoval, zda předmětnou studii soudu předloží, a nakonec se rozhodl, že ano*“. Další dotazy soud nevzněl a posléze jednání odročil s ohledem na rozsah důkazu. Stěžovatelka následně dne 19. 5. 2021 zaslala krajskému soudu návrh na provedení důkazu výsledkem autorky pachové studie Ing. P. A., CSc. Dne 26. 5. 2021 proběhlo ve věci další jednání, při němž zástupce stěžovatelky na dotaz soudu uvedl, že netrvá na provedení výsledku autorky pachové studie. Krajský soud poté rozhodl, že dokazování nebude prováděno a jednání odročil za účelem vyhlášení rozsudku.

[24] Z výše uvedeného je zřejmé, že navrhovaný důkaz – pachová studie – sloužil k podložení tvrzení týkajících se možného obtěžování zápachem, které stěžovatelka namítala po celou dobu správního řízení, a posléze také v samotné žalobě. Nejvyšší správní soud má tak za to, že z obsahu žaloby zcela logicky vyplývá, jaké tvrzení měla pachová studie podložit, respektive ke kterému žalobnímu bodu se upínala. Důvod [ad 1)] pro odmítnutí provedení důkazu je tedy zcela lichý. Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda byl naplněn alespoň druhý, krajským soudem uvedený, důvod pro odmítnutí provedení pachové studie.

[25] Pokud jde o otázku opožděnosti předloženého důkazu [důvod ad 2)], zde je třeba připomenout, že řízení před správními soudy je ovládáno zásadou koncentrační a dispoziční. Zásada koncentrace je vyjádřena v § 72 odst. 1 s. ř. s., podle jehož věty první lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. V této lhůtě musí žalobce krajskému soudu vylíčit, z jakých konkrétních *důvodů* rozhodnutí správního orgánu napadá, tj. uvést *žalobní body* [viz § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Tím je jednoznačně ustaven rámec požadovaného soudního přezkumu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2008 Sb. NSS). Zásada koncentrace řízení se však nevztahuje na *návrhy na provedení důkazů* k již (v zákonné lhůtě) uplatněným žalobním důvodům (srov. rozsudek tohoto

pokračování

soudu ze dne 18. 8. 2010, č. j. 2 As 28/2010 - 103) a upřesnění, respektive konkretizaci již stávajících žalobních bodů.

[26] Jak vyplývá z předchozích odstavců [24] a [25], stěžovatelka doložila pachovou studii na podporu své argumentace ohledně potencionálního obtěžování zápachem z předmětné farmy. Tato argumentace byla uplatněna již v žalobě, ted

[27] y ve dvouměsíční lhůtě k podání žaloby. V reakci na vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 9. 9. 2020 (v němž žalovaný ve velké míře odkazoval na skutečnosti plynoucí z rozptylové studie) nechala stěžovatelka vypracovat předmětnou pachovou studii ze dne 27. 11. 2020, kterou posléze předložila krajskému soudu u ústního jednání dne 20. 1. 2021. Šlo tedy o důkazní prostředek opatřený stěžovatelkou v reakci na skutečnosti akcentované žalovaným v jeho vyjádření k žalobě. Jakkoli lze přitakat krajskému soudu v tom, že těžiště dokazování se nachází ve správním řízení a dokazování před správním soudem (jakožto kasačním orgánem) má sloužit jen pro ověření validity již provedených důkazů či k vyjasnění některých dílčích skutkových aspektů, nelze rigorózně odmítnout provedení důkazu jen s odkazem na to, že navrhovaný důkaz mohl být (objektivně vzato) opatřen a uplatněn již ve správním řízení. Je mimo jiné třeba i uvážít, do jaké míry se opatření a předložení takového důkazu jevílo relevantní ve správním řízení a zda se relevance takového důkazu nevyjevila až v průběhu soudního řízení, v návaznosti na tvrzení a důkazní návrhy protistrany, či důkazy, které byly soudem připsušeny a provedeny. I druhý důvod, pro který krajský soud odmítl důkaz pachovou studií provést, nepovažuje tedy Nejvyšší správní soud za dostatečný. Krajský soud proto pochybil, pokud z výše uvedených důvodů odmítl navrhovaný důkaz provést.

[28] Pro úplnost je třeba dodat, že pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 103/2019 - 76, jímž krajský soud podepřel svůj závěr ohledně opožděnosti navrhovaného důkazu, tento rozsudek není na nyní projednávanou věc dostatečně příleřavý. V tehdy řešeném případě se totiž jednalo o předložení důkazu, který v době posuzování věci správním orgánem již existoval a žalobce si jej „ponechal“ až do soudního řízení, aniž by jeho předložení již ve správním řízení něco bránilo. V tom spočívá rozdíl od nyní posuzovaného případu, kdy stěžovatelka předložila pachovou studii, jež byla vypracována v listopadu 2020, tedy až v době, kdy probíhalo soudní řízení. Tímto důkazem tak nemohla disponovat v době, kdy bylo vedeno správní řízení před krajským úřadem; nadto nic nenasvědčuje závěru, že by se opatření takového důkazu již ve správním řízení jevílo z pohledu stěžovatelky jako nezbytné pro uplatňování jejích práv (a jeho opatření a předložení až v soudním řízení by tak indikovalo účelovost takového postupu).

[29] Neprovedení navrhovaného důkazu z důvodů, které lze označit za procesní, je jistě vadou řízení, nemusí však zcela nezbytně vést samo o sobě ke zrušení následně vydaného rozsudku; pokud by totiž bylo *prima vista* zřejmé, že navrhovaný důkaz nebylo třeba provádět z důvodů věcných, nemuselo by jeho neprovedení (byť postavené na nesprávných úvahách soudu) vést nutně k závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se proto zabýval i tím, zda navrhovaný důkaz nebyl *per se* bezpředmětný z důvodů věcných.

[30] Věcné důvody pro neprovedení navrhovaného důkazu jsou judikaturou dlouhodobě a konstantně vymezeny. Například Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09 uvedl, že (s jistým zjednodušením) půjde o situace, kdy (i) jde o důkazní prostředek nezpůsobilý cokoli prokázat (tj. nemá ze své podstaty žádnou vypovídací hodnotu), nebo (ii) nelze jím prokázat právě dokazovanou skutečnost (tj. netýká se prokazované skutečnosti), případně (iii) jde o důkaz nadbytečný (zjišťovaná skutečnost byla bezpečně prokázána již provedenými důkazy).

[31] Ve vztahu k zápachu žalovaný jak v žalovaném rozhodnutí, tak posléze ve vyjádření k žalobě, hojně argumentoval odkazy na údaje uvedené v rozptylové studii. Rozptylová studie je dokument, který „[n]a základě vypočtených modelových hodnot znečištění hodnotí vliv stávajících nebo plánovaných zdrojů znečišťování ovzduší na stávající úroveň znečištění v lokalitě“ [viz Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí pro vypracování rozptylových studií podle § 32 odst. 1 písm. e) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, dostupný

na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/autorizace/\\$FILE/000-Metodicky_pokynRS-20190708.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/autorizace/$FILE/000-Metodicky_pokynRS-20190708.pdf)]. Ve studii je na základě referenčních výpočtových metod modelováno množství částic konkrétních znečišťujících látek, u kterých je stanoven imisní limit, a jejich koncentrace v ovzduší v dané lokalitě. Mezi tyto metody patří také SYMOS'97, která byla využita také v rozptylové studii ze dne 1. 7. 2017. Na straně druhé, v pachové studii je využívána metoda tzv. *olfaktometrie*. Principem této metody je postupné nařazení vzorků pachových látek s neutrálním plynem až do doby, dokud jej jsou *posuzovatelé* schopni zaznamenat, do tzv. čichového prahu. Je tedy zřejmé, že tato metoda je založena na subjektivním hodnocení vzorku vzduchu cestou subjektivního vnímání a posuzování pachu vybraným panelem fyzických osob. Nejde tedy o matematické modelování jako v případě rozptylové studie a (což je pro danou věc podstatné) rozptylovou studii je zkoumána (předpokládána) přítomnost částic v ovzduší, které však nemusí *zapáchat*, pachovou studii je pak zkoumána právě (ne)přítomnost zápachu. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s názorem stěžovatelky, že během provozu farmy mohou být do ovzduší emitovány i jiné látky, jež není možné měřit či posuzovat prostřednictvím rozptylové studie, ale které jsou způsobilé obtěžovat své okolí zápachem. Tuto skutečnost stěžovatelka plánovala prokázat právě navrhovanou pachovou studii, kterou však krajský soud z výše uvedených důvodů odmítl provést.

[32] Aniž by kasační soud jakkoli předjímal obsah navrhovaného důkazu, lze obecně uvést, že pachová studie byla vypracována osobou, jež disponuje autorizací udělenou Ministerstvem životního prostředí ke zpracování posudků dle tehdy účinného nařízení č. 615/2006 Sb., o stanovení emisních limitů a dalších podmínek provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, které upravuje mj. limity amoniaku v ovzduší. Rozptylová studie ze dne 1. 7. 2017 sice ve svém názvu uvádí, že se jedná i o pachovou studii, ale jak již bylo zmíněno výše, byla v ní použita pouze metoda SYMOS'97, jež neposuzuje zápach, ale přítomnost a koncentraci částic látek v ovzduší. Nelze proto souhlasit s názorem, že by tato studie poskytovala totožné posouzení zápalu, jako pachová studie. Je zřejmé, že pachová studie se týká konkrétních námitek, které stěžovatelka v průběhu správního řízení a následně také v žalobě uplatňovala a které se týkaly potenciálního zápalu majícího původ ve farmě a jejím plánovaném rozšíření. Jedná se proto o důkaz, jež

pokračování

má obecně potenciál konfrontovat závěry správních orgánů (aprobované krajským soudem) ohledně možného dotčení okolní obytné zástavby zápachem z farmy.

[33] Lze proto uzavřít, že ani žádný z výše uvedených věcných důvodů pro neprovedení důkazů nebyl naplněn. Pachová studie je odborným důkazem vypracovaným autorizovaným odborníkem. Jedná se tak o způsobilý důkazní prostředek [ad (i)], jež se přímo zabývá jádrem problému, tedy potenciálním ohrožením přilehlého okolí farmy zápachem z ní [ad (ii)]. Konečně nejde ani o důkaz nadbytečný, neboť jak bylo nastíněno v předchozích odstavcích, rozptylová a pachová studie jsou založeny na zcela jiné metodě zkoumání, kdy rozptylová studie neposuzuje zápach, nýbrž koncentraci částic v ovzduší, které ovšem nemusí samy o sobě zapáchat. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že pro odmítnutí provedení důkazu nebyly dány ani věcné důvody.

[34] Krajský soud tedy ze všech výše uvedených důvodů odmítnutím provedení navrhovaného důkazu naplnil kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[35] Pokud jde o námitky týkající se aplikace BAT 12, těmi se kasační soud nemohl za daného stavu věci blíže zabývat, jelikož v bodě 1.9 Přílohy prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2017/302, ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat (*Emise pachových látek*) je výslovně stanoveno, že „BAT 12 platí pouze v případech, kde se očekává obtěžování zápachem citlivých receptorů nebo kde je takové riziko opodstatněné.“ Pro posouzení, zda bude v daném případě aplikováno BAT 12 či nikoli, je tedy nejdříve nutné odstranit pochybnosti, zda hrozí obtěžování blízkého okolí farmy zápachem, popřípadě v jaké vzdálenosti a v jakém směru větru. Jelikož nebyl proveden důkaz, který by tuto otázku mohl pomoci zodpovědět, nemohl se Nejvyšší správní soud touto otázkou blíže zabývat.

[36] Konečně, co se týče námitek ohledně konkrétních domů nacházejících se severozápadně od farmy, které dle tvrzení stěžovatelky mohou být činností farmy dotčeny, ty byly uplatněny poprvé až v kasační stížnosti. V žalobě, konkrétně v bodě 4.1.5, stěžovatelka sice namítala možné dotčení zástavby, avšak u jiných staveb (na parc.č.st. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG v k. ú. Č.), tedy staveb umístěných západně od farmy. Nejednalo se tak o totožné stavby, které stěžovatelka posléze uvedla v kasační stížnosti. Je tedy zřejmé, že se jedná o nově uplatněnou námitku, která je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[37] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek krajského soudu z hlediska zákona neobstojí, Nejvyšší správní soud jej podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud v rámci dalšího projednání věci provede důkaz stěžovatelkou předloženou pachovou studií. Dojde-li k závěru, že obsah této studie může otrástit skutkovými závěry správních orgánů k otázce zatížení obytných lokalit obce pachem z farmy, bude na jeho úvaze, zda sám zaujme k této otázce vlastní stanovisko, nebo zruší rozhodnutí žalovaného a vrátí mu věc k novému projednání, v němž bude žalovaný povinen tento důkaz provést a v kontextu dalších důkazů jej vyhodnotit. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[38] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. ledna 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu