



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobkyně: **O. L. s. r. o., IČO X**
sídlem P. tř. 495/58, X Č. B.
zastoupená advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčkova 42, 615 00 Brno

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

za účasti:

I) **Ing. I. D.**
bytem X

II) **Y. B.**
bytem X

III) **Ing. Š. K.**
bytem X

IV) **V. K.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2022, č. j. X

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

Shodu s prvopisem potvrzuje Bc. A. V.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I) Vymezení věci

1. Krajský úřad Olomouckého kraje v působnosti orgánu ochrany ovzduší (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 14. 1. 2022, č. j. X povolil žalobkyni podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, provoz stacionárního zdroje znečišťování ovzduší nazvaného „O. L. n. B. – zařízení na výrobu a zpracování živičných směsí dle receptu s následnou nakládkou a expedicí“, k čemuž současně stanovil 25 podmínek.
2. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím specifikovaným v záhlaví rozsudku podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, změnil rozhodnutí krajského úřadu tak, že výrokem č. 1 doplnil vymezení popisu povolovaného zdroje znečišťování, výroky č. 2 až 7 změnil text podmínek č. 1, 2, 16, 19, 20 a 22 uvedených v rozhodnutí krajského úřadu a ve zbytku toto rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrdil. S ohledem na rozsah, v jakém žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla, jsou pro posouzení soudu relevantní toliko:
 - výrok č. 1, jímž žalovaný doplnil do popisu věžové šaržové obalovací soupravy Concept ve výroku rozhodnutí krajského úřadu následující text: „*Jedná se o obalovací soupravu o max. výkonu 160 t/h a maximální roční výrobě 140 000 t/hod. Skutečná výroba, která je závislá na odbytu a klimatických podmínkách (obalovna není v provozu v zimních měsících), je však nižší – předpokládá se roční výkon cca 80 000 t/rok.*“;
 - výrok č. 2, jímž žalovaný změnil v rozhodnutí krajského úřadu text podmínky č. 1 stanovící parametry, které nesmí být při provozu obalovny překročeny, tak, že namísto parametru maximální roční výroby 140 000 tun stanovil „*maximální denní výkon za normálních podmínek 600 t (8 h/den), předpokládaný roční výkon obalovny 80 000 t*“;
 - výrok č. 5, jímž žalovaný změnil v rozhodnutí krajského úřadu text podmínky č. 19 stanovící původně povinnost provozovatele zjišťovat měřením emise těkavých organických látek, tak, že nově uvedl: „*Ve vztahu k podmínce č. 2 bude provozovatel informace o plánovaném víkendovém provozu uvádět na svých webových stránkách. Dále bude tato skutečnost oznámena minimálně 3 pracovní dny předem Odboru životního prostředí Městského úřadu Lipník nad Bečvou, aby tento mohl zajistit informovanost občanů (např. na svých internetových stránkách, v obecním zpravodaji, rozhlasem atd.)*“.

II. Shrnutí obsahu podání účastníků

3. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení výroků č. 1, 2 a 5 rozhodnutí žalovaného, bez nichž podle ní může napadené rozhodnutí ve zbylém rozsahu obstát, neboť na jejich existenci není závislé bezpečné provozování zdroje a nebude dotčen hlavní výrok, jímž je povolení trvalého provozu předmětného zdroje. Žalobní body soud stručně shrnuje takto:
 - a) Správní orgány chybně v řízení jednaly jako s účastníky i s „aktivisty“, u nichž nezkoumaly, zda mohou být přímo dotčeni na svých právech, přičemž žalovaný se řádně nevypořádal s námitkou, že v tomto směru postupují jiné správní orgány odlišně.

- b) Krajský úřad postupoval procesně vadně, neboť namísto opakovaného vydávání „prvotních“ povolení provozu zdroje podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší (září 2017, září 2018, březen 2020 a leden 2022) měl vydávat změnová rozhodnutí v řízeních podle § 13 odst. 2 tohoto zákona. Řetězení „prvotních“ rozhodnutí umožnilo správním orgánům se opakovaně vracet k již vyřešeným podmínkám provozu a měnit je (zejména maximální roční kapacitu výroby), což by jim postup podle § 13 odst. 2 neumožňoval. Současně tento postup umožnil neomezený rozsah námitek uvedeným „účastníkům“
- c) Koordinovaný postup nalézacího a odvolacího orgánu působících v jednom městě a jejichž oprávněné úřední osoby se znají, zakládá pochybnosti o jejich nepodjatosti, což bylo namítáno.
- d) Stanovením podmínek č. 1 a 2 porušil krajský úřad zásadu legitimního očekávání, neboť takové podmínky se běžně nestanoví, jak žalobkyně zjistila z podmínek provozu jiných obaloven.
- e) Stanovením podmínek uvedených ve výrocích 1, 2 a 5 napadeného rozhodnutí, které nemají technický charakter provozování zdroje jako takového a plní pouze doplňkovou regulační a kontrolní funkci, porušil krajský úřad zásady zákonnosti a účelnosti (§ 2 ods. 1 a § 6 odst. 2 správního řádu), neboť na žalobkyni bez zákonného zmocnění přenesl povinnost provádět na vlastní náklad „samokontrolu“ v rozsahu, který spadá do pravomoci České inspekce životního prostředí (ČIŽP). Žalovaný pak tuto v odvolání namítanou vadu neodstranil, naopak ji ještě prohloubil. Podmínka oznamování víkendového provozu je vnitřně rozporná, nemá oporu v zákoně a porušuje zásadu hospodárnosti. Je nadbytečné, aby byla žalobkyně nucena oznamovat víkendový provoz dalším správním úřadům, které může vyrozumět přímo ČIŽP.
- f) Název a popis zdroje je v rozporu s jeho názvem a popisem uvedeným ve zjišťovacím řízení, které probíhalo v rámci povolovacího procesu. Informace uvedené v oznámení záměru jsou založeny na předpokladech, modelových výpočtech a úvahách, přičemž úkolem zjišťovacího řízení je zjistit, zda je záměr v území realizovatelný, a s informacemi, které z procesu EIA vyplývají, je dále pracováno v navazujících řízeních. K doslovnému opisu „textu“ z procesu EIA a tím ke konkretizaci a vkládání zužujících formulací do popisu zdroje, které zčásti či zcela mění charakter, nebyl žádný důvod a žalovaný jej ani neuvedl, což činí rozhodnutí nepřezkoumatelné.
- g) Výrok č. 2, jímž žalovaný změnil text podmínky 1, obsahuje neurčité pojmy „za normálních podmínek“ a „předpokládaný roční výkon obalovny“. Taková slovní spojení jsou akceptovatelná v procesu EIA, kde dávají představu o reálném provozu zařízení, v rozhodnutí o povolení nebo změně provozu ale musí být projektovaná kapacita zdroje jasně definována.
- h) Podmínka maximální denní výrobní kapacity nemá oporu v zákoně. V roce 2011, kdy probíhalo zjišťovací řízení, byla dle tehdejšího znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) obalovna zařazena v příloze č. 1 do kategorie II pod bod 6.5. „*obalovny živočichových směsí*“. V době probíhajícího správního řízení, tj. v letech 2020-2022, již ale bylo znění této přílohy č. 1 zcela odlišné. Dle platné legislativy je z hlediska zákona o posuzování vlivů na životní prostředí kapacitním údajem výhradně roční kapacita zdroje, a nikoliv údaje o denní či měsíční kapacitě. Tu pak žalovaný

prakticky jen na základě své úvahy, bez dokazování a odborné argumentace snížil na polovinu, čímž de facto znárodnil užitek, který by měla žalobkyně z využití svého majetku v rozsahu využití jeho maximální výrobní kapacity dané technologickými možnostmi zdroje. Za celou dobu provozu, kdy byla stanovena maximální roční provozní kapacita 140 tis. tun, přitom nebyly shledány žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly snížení této hodnoty na dnešních 80 tis. tun, jak překvapivě a naprosto neodůvodněně rozhodl žalovaný. Jediným logickým vysvětlením, které se nabízí, je podle žalobkyně schválnost konkrétní oprávněné úřední osoby za snahy žalobkyně o vydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.

- i) Podle stanoviska MŽP ze dne 6. 5. 2019, č. j. X by jediným legitimně předpokládaným důvodem pro snížení maximální roční výrobní kapacity stanovené rozhodnutím krajského úřadu z roku 2020 a opětovné stanovení maximální denní výrobní kapacity hluboce pro provozními možnostmi zdroje mohlo být prokázání, že dosavadní provoz zdroje při stanovených maximálních kapacitách provozu výrazně ohrožuje životní prostředí. Nic takového žalovaný netvrdí a ani v řízení neprokázal.
 - j) Žalovaný neprovedl jakékoliv dokazování, ani listinami, které by byly podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Není tak zřejmé, na základě jakých podkladů dospěl k závěrům, které jsou obsahem napadených výroků. Tím porušil zásadu materiální pravdy, neboť rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného stavu věci.
4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. K jednotlivým námitkám odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jeho reakci pro přehlednost zahrne soud níže do vypořádání jednotlivých žalobních námitek.
 5. Osoba zúčastněná na řízení I. k žalobě uvedla, že jelikož žalobkyně již při provozu obalovny opakovaně a vědomě porušovala stanovené limity (dle šetření ČÍŽP 44 x), má být v rozhodnutí o povolení jasně stanoven denní limit pro provoz zařízení. Doporučila, aby si soud k tomu vyžádal spisovou dokumentaci ČÍŽP.
 6. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že se žalovaný vyjadřuje pouhou negací, kterou zapovídá judikatura Ústavního soudu. Znovu zdůraznila, že v praxi jsou v případech srovnatelných obaloven běžně připouštěny mnohem až řádově vyšší výrobní kapacity. Proč tedy v tomto případě připustil žalovaný jen fakticky poloviční technologicky přípustnou výrobní kapacitu nelze podle žalobkyně z obsahu správního spisu zjistit. Takové rozhodnutí tudíž nese prvky libovůle. Zdůraznila také, že se v případě předmětné stavby nejedná o žádný tuzemský stavební projekt, ale o moderní evropskou zahraniční výrobní technologii, která je provozována převážně v západní části EU bez jakéhokoliv podobného omezení v rámci povolené technologické výrobní kapacity. Žalovaný svým rozhodnutím podle žalobkyně formálně nastavuje parametry výroby, aniž by výrobci dával jasné signály o důvodech, proč na jednom místě v České republice, maximální, technologicky přípustnou kapacitu výrobního zařízení prakticky snižuje na polovinu. Napadené rozhodnutí má přitom o to závažnější celospolečenské důsledky, že obalovny obecně nepracují na principu každodenní předvídatelné denní výroby v plánovaném režimu, nýbrž pracují především nárazově v souladu s poptávkou danou aktuálním stavem dokončovaných stavebních prací zpravidla liniových staveb. V jednom okamžiku tedy může být minimální provoz, v jiném pak nepřetržitý provoz i přes víkendy v souvislosti s tím, jak jsou momentálně dokončovány liniové, veřejně prospěšné stavby. Odmítání poptávky z důvodu vypršení maximální přípustné kapacity může podle žalobkyně vést k poruchám při dokončování liniových veřejně prospěšných staveb či řešení mimořádných oprav či havarijních situací. Tyto

námítky žalobkyně opakovaně v průběhu řízení vznášela, aniž by se s nimi žalovaný přezkoumatelným způsobem vypořádal.

7. Při jednání soudu setrvali účastníci na svých stanoviscích. Žalobkyně doplnila, že napadeným rozhodnutím byly ohroženy její dodávky do zahraničí již nasmlouvané a v ohrožení se ocitly také veřejně prospěšné stavby. Dále doplnila, že žalovaným stanovené limity nedávají smysl ani matematicky, neboť při 160 tunách za hodinu vyrobené směsi a 8 hodinách provozu za den by mohlo být vyrobeno 1 240 tun směsi a nikoli 600. Navíc v takovém případě by prakticky provoz musel již v září každého roku skončit. Žalovaný naopak zdůraznil, že při nastavení limitu uvedených ve výroku č. 2 napadeného rozhodnutí vycházel z podkladů doložených samotnou žalobkyní. Pokud chtěla žalobkyně provozovat obalovnu v jiném režimu, měla k tomu tvrdit správné výchozí údaje, které by byly ve zjišťovacím řízení posuzovány.

III. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Zákon o ochraně ovzduší, podle něhož bylo v řízení postupováno byl tak aplikován ve znění účinném do 30. 6. 2022.
9. Úvodem krajský soud shrnuje, že podle obsahu správního spisu je žalobkyně provozovatelkou „*O. L. n. B. – zařízení na výrobu a zpracování živičných směsí dle receptu s následnou nakládkou a expedicí*“, která se nachází na severovýchodním okraji L. n. B., v průmyslové zóně u mimoúrovňové křižovatky, v lokalitě mezi silnicí I/47 a železniční tratí Přerov-Bohumín. Obalovna je stacionárním zdrojem znečišťování ovzduší ve smyslu kódu 5.14 přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší, a proto je žalobkyně oprávněna podle § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší provozovat ji pouze na základě a v souladu s povolením provozu, které podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší vydává příslušný krajský úřad.

Vymezení okruhu účastníků

10. Na nesprávné vymezení okruhu účastníků předmětného řízení si žalobkyně stěžovala již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, přičemž žalovaný se touto námitkou vypořádal na str. 26 až 27 napadeného rozhodnutí. S jeho závěry se krajský soud ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje. Žalovaný vysvětlil, že zákon o ochraně ovzduší neobsahuje vlastní úpravu účastnictví, a tudíž je pro určení okruhu účastníků řízení rozhodující úprava § 27 správního řádu, podle něhož je účastníkem řízení vedle žadatele také každý, kdo může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech. Žalovaný proto aproboval postup krajského úřadu, který s použitím § 27 odst. 2 správního řádu považoval za účastníky řízení osoby, které podle jeho závěru mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech, zejména na právu na čisté životní prostředí a právu na pokojné užívání nemovitosti. Skutečnost, že by osobám, které si dle obsahu rozsáhlého správního spisu dlouhodobě stěžovaly na intenzivní asfaltový zápach pocházející z provozovny žalobkyně, označeným v rozhodnutí krajského úřadu jako „účastník A až H“ a v napadeném rozhodnutí jako „účastník řízení A až F“, které žalobkyně označuje za „aktivisty“, nenáležela uvedená práva zřetelně odvozená z místa jejich bydliště, žalobkyně v žalobě netvrdila.

11. Ve vyjádření k žalobě pak žalovaný doplnil, že okruh účastníků řízení byl stanoven i s ohledem na jejich bydliště, které leží ve směru převládajícího proudění větru, směrem od obalovny, a který je dán polohou obce v Moravské bráně, která je poměrně úzká a vítr je zde tak usměrňován jedním směrem, což lze ověřit i pomocí větrné růžice zobrazené v rozptylové studii. Ta je podle žalovaného typická pro severovýchod Moravy, zejména pro oblast Moravské brány a Nízkého Jeseníku, přičemž tato oblast tvoří určitou mezeru mezi nejvyššími českými pohořími a Karpaty, kterou protéká proudění mezi nížinami na severovýchod a jihozápad od ní – tyto směry větru zde proto zcela dominují.

12. Žalobní bod a) tudíž považuje krajský soud za nedůvodný.

Rozhodování v režimu § 11 odst. 2 písm. d) namísto § 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší

13. Podstatou žalobního bodu b) je tvrzení žalobkyně, že bylo-li již v roce 2017 vedeno řízení podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, měla být již všechna další řízení v letech 2018, 2020 a 2022 vedena podle § 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, což by znemožnilo správním orgánům zasahovat do již jednou stanovených podmínek provozu.

14. Z obsahu správního spisu (konkrétně z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12. 3. 2020, č. j. X) soud zjistil, že provoz předmětného zdroje znečišťování byl poprvé povolen rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 9. 2017, č. j. X, přičemž povolení bylo vydáno jen na dobu 12 měsíců, nejpozději do 25. 9. 2018, a to z důvodu umožnění otestování a správného seřízení technologického procesu. Následně vydal krajský úřad dne 24. 9. 2018 povolení č. j. X na dobu 18 měsíců, nejpozději do 31. 3. 2020, přičemž důvodem časového omezení platnosti povolení byla úprava provozního režimu zařízení pro eliminaci pachových látek a fakt, že se v průběhu provozu zdroje vyskytly pachové epizody, ze kterých nebylo možné vyloučit vliv provozu posuzovaného zařízení. Poté následovalo povolení ze dne 12. 3. 2020, č. j. X s platností do 31. 3. 2022 (tj. na cca 2 roky), v němž byla důvodem časového omezení nutnost posouzení účinnosti opatření realizovaných k zamezení obtěžování obyvatel zápachem, a dále snaha správního orgánu „*dát možnost provozovateli zdroje, aby prokázal, že i bez hodnoty denní kapacity výroby bude provoz zařízení v souladu s požadavky na úseku ochrany ovzduší a že veškerá již realizovaná, ale i nově navržená opatření budou funkční*“. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že „*po uplynutí platnosti tohoto povolení, pokud nebudou v průběhu provozu zdroje zjištěny skutečnosti, které by znemožňovaly další provoz zdroje a pokud bude splněna podmínka č. 5 uvedená ve výrokové části tohoto rozhodnutí, může být následně povolen provoz zdroje na dobu časově „neomezenou“*“.

15. Z obsahu žádosti žalobkyně ze dne 7. 11. 2020, doručené krajskému úřadu dne 9. 11. 2020, soud zjistil, že žalobkyně požádala krajský úřad o povolení provozu předmětného stacionárního zdroje znečišťování na dobu neurčitou podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší s tím, že provoz byl zatím povolen jen do 31. 3. 2022 a s přihlédnutím k potřebě aktualizace provozního řádu na doporučení ČIŽP, jakož i nutnosti získání kolaudačního souhlasu stavebního úřadu.

16. Podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší *krajský úřad vydává povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu (dále jen „povolení provozu“)*. Podle § 12 odst. 4 téhož zákona povolení provozu obsahuje závazné podmínky pro provoz stacionárního zdroje, specifikovanými pod písm. a) až k).

17. Podle § 13 odst. 2 téhož zákona *krajský úřad, který vydal povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d), jím vydané povolení změní, dojde-li ke změně okolností, které byly rozhodné pro stanovení závazných podmínek pro provoz stacionárního zdroje podle § 12 odst. 4 a v případech podle § 37 odst. 6, § 38 odst. 1 a § 39 odst. 2.*

18. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že krajský úřad nepochybil, pokud s ohledem na časové omezení platnosti předchozího povolení a v souladu s podanou žádostí žalobkyně, tj. v řízení zahájeném podle § 44 správního řádu, vedl řízení podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší a dne 14. 1. 2022 vydal žalobkyni povolení již bez časového omezení. Ani v odvolání ostatně žalobkyně nezpochybňovala správnost vlastní žádosti a krajskému úřadu nevytýkala, že v souladu s ní postupoval. Tvzení žalobkyně, že v řízení vedeném podle § 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší není možné měnit dosavadní podmínky provozu, nemá v zákoně oporu. Z citovaného ustanovení podle krajského soudu vyplývá pouze to, že při změně okolností rozhodných pro stanovení závazných podmínek pro provoz stacionárního zdroje, je krajský úřad oprávněn rozhodnout o změně jím vydaného povolení z moci úřední. Rozsah možných změn nicméně toto ustanovení nepředurčuje. Změny, které žalobkyně žalobou napadá, nadto provedl napadeným rozhodnutím žalovaný, který v odvolacím řízení podle § 89 odst. 2 správního řádu posuzoval soulad odvoláním napadeného rozhodnutí s právními předpisy a po zjištění nesouladu, zejména ve vztahu ke stanovení maximální roční kapacity výroby, toto rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu částečně změnil. Žalobní bod b) je tudíž nedůvodný.

Podjatost

19. Žalobkyně v žalobě uvedla, že rozhodla-li úřední osoba žalovaného ve věci jinak, než rozhodují kolegové v jiných detašovaných pracovištích, a zcela v intencích zájmu místních aktivistů, je zde důvod pochybovat o její nepodjatosti. Důvodem popsaného postupu může být podle žalobkyně samo umístění detašovaných pracovišť v blízkosti nalézacích správních úřadů, což vede ke vzniku vzájemně propojených úřednicko-klientelistických vazeb, které negativně ovlivňují rozhodovací proces, neboť se oprávněné úřední osoby rekrutují prakticky ze stejného prostředí. Úředník detašovaného MŽP sídlícího v místě krajského úřadu má podle žalobkyně určitě blíže k pracovníkům podřízeného úřadu, a tedy snahu jim spíše vyhovět než se zajímat o to, jak rozhodují jeho kolegové z jiných detašovaných pracovišť. Rovněž vyslovila domněnku, že překvapivé omezení kapacity zdroje žalovaným mohlo souviset se stížnostmi, které uplatnila na chování úředníků či opakované žádosti o zahájení řízení o ochranu před nečinností, která v tomto případě byla extrémní. Dále žalobkyně uvedla, že vznesené námitky systémové podjatosti i podjatosti konkrétních oprávněných úředních osob, u nichž existovaly pochybnosti o jejich nepodjatosti ve vztahu k věci, řešil právě žalovaný.
20. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že námitka podjatosti není na místě, neboť Mgr. O. (pozn. dle obsahu spisu úřední osoba žalovaného vyřizující předmětný případ) se zná osobně jak s pracovníky krajského úřadu, tak i s pracovníky ČIŽP, stejně tak i s pracovníky OOO MŽP (a to přiměřeně platí pro všechny pracovníky OVSS VIII a patrně i další odbory státní správy), neboť spolu úzce spolupracují právě na odborné úrovni, jak tato skutečnost vyplývá ze zásad metodické pomoci MŽP. Je však nutno podotknout, že se zná také s odborným poradcem žalobkyně.
21. Krajský soud předně uvádí, že v předloženém správním spisu nenalezl žádné podání, jímž by žalobkyně podjatost oprávněné úřední osoby žalovaného v odvolacím řízení namítala, ani žádné rozhodnutí o takové námitce. V žalobě pak žalobkyně tvrdí, že bylo žalovaným k její věci přistoupeno odlišně než v případě jiných účastníků správních řízení, což přičítala jakýmsi blíže neidentifikovaným úřednicko-klientelistickým vazbám.
22. Podle § 14 odst. 1 správního řádu úřední osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v

řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Podle odst. 6 téhož ustanovení je vyloučena též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni.

23. Aniž se soud blíže věnoval včasnosti uplatněné námitky, uvádí, že námitku podjatosti je podle ustálené judikatury třeba posuzovat nikoliv čistě formálně, ale takéž materiálně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2010, č. j. 7 As 72/2010-385). Žalobkyní uplatněná námitka vyjádřená jen v rovině domněnky a odůvodněná pouze nijak nekonkretizovaným odkazem na odlišný postup žalovaného v jiných věcech, je *prima facie* nedůvodná, neboť neoznačuje žádný vztah ve smyslu § 14 odst. 1 či 6 správního řádu. Pochybnost žalobkyně o nepodjatosti žalovaného zřetelně vyvěrá z nesouhlasu s obsahem napadeného rozhodnutí. Postup úřední osoby ve věci však nemůže žádný relevantní důvod pro její vyloučení naplnit.
24. Tvzení, že úředník detašovaného pracoviště žalovaného sídlícího v místě krajského úřadu má blíže k pracovníkům podřízeného úřadu, a tedy snahu jim spíše vyhovět, nedává v posuzované věci smysl, neboť žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí krajského úřadu změnil a podrobil je v mnoha ohledech kritice. Stejně tak krajský soud nerozumí domněnce žalobkyně, že překvapivé omezení kapacity zdroje žalovaným mohlo souviset se stížnostmi, které žalobkyně uplatnila nečinnost žalovaného. Podle obsahu správního spisu se žalobkyně obrátila na nadřízený orgán (ministryni životního prostředí) s žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti v odvolacím řízení pouze jednou, a to podáním ze dne 28. 3. 2022. Ministryně usnesením ze dne 20. 4. 2022, č. j. X žádosti nevyhověla a konstatovala, že žalovaný nečinným nebyl. Uvedla, že všechna odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 14. 1. 2022 byla žalovanému postoupena dne 16. 2. 2022, což považuje za den rozhodný pro počátek běhu 60denní lhůty pro vydání rozhodnutí, které bylo vydáno dne 31. 3. 2022, tj. před uplynutím m uvedené lhůty. To, že by podání návrhu na přijetí opatření proti nečinnosti účastníkem, mohlo negativně ovlivnit vztah věc vyřizující úřední osoby k tomuto účastníku, nelze označit jinak než za iracionální spekulaci.
25. Žalobní bod c) tudíž také není důvodný.

Legitimní očekávání

26. Podle ustálené a dlouhodobé judikatury NSS je nutné za správní praxi, která by mohla založit legitimní očekávání, považovat jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je rádně odůvodněna závažnými okolnostmi (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Nicméně zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá v žádném případě absolutní hodnotu a je např. omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat. Jednou z těchto zásad je také zásada zákonnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233). Proto legitimní očekávání může zásadně založit jen taková správní praxe, která je souladná se zákonem (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS nebo ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54).
27. Uplatněná námitka je však v posuzovaném případě nedůvodná již proto, že žalobkyně žádnou konkrétní existující správní praxi žalovaného v žalobě neargumentovala a omezila se pouze na tvrzení, že stanovení maximálního denního limitu provozu zařízení není obvyklé a že jsou jí známy podmínky provozů jiných obaloven. Absencí jakýchkoli konkrétních tvrzení a důkazů žalobkyně znemožnila soudu se zabývat tím, zda skutečně sama „srovnává srovnatelné“. Žalobní bod d) je tudíž nedůvodný.

Stanovení povinnosti „samokontroly“ a informační povinnost

28. Podle žalobkyně mají podmínky provozu zdroje změněné ve výrocích č. 1, 2 a 5 napadeného rozhodnutí pouze doplňkovou regulační a kontrolní funkci, přičemž správní orgány na ni jejich stanovením bez zákonného zmocnění přenesly povinnost provádět na vlastní náklad „samokontrolu“ v rozsahu, který spadá do pravomoci ČIŽP.
29. Krajský soud předně uvádí, že žalobkyně v tomto žalobním bodu zřetelně zaměřuje podmínky stanovené krajským úřadem s výrokem žalobou napadeného rozhodnutí, což činí tento žalobní bod poněkud nesrozumitelným.
30. Výrokem č. 1 napadeného rozhodnutí žalovaný neměnil žádnou podmínku provozu předmětného zdroje, nýbrž toliko zpřesnil jeho popis (viz níže). Námitka nedůvodného přenášení povinnosti „samokontroly“ je tudíž ve vztahu k tomuto výroku lichá.
31. Důvodnost tvrzení žalobkyně, že podmínka 1 rozhodnutí krajského úřadu, změněná výrokem č. 2 napadeného rozhodnutí, nemá technický charakter a netýká se provozování zdroje jako takového, vyvrací obsah této podmínky, neboť jí krajský úřad stanovil základní kapacitní limity provozu posuzovaného zdroje znečišťování, což v žádném případě nelze označit za podmínku plnící pouze doplňkovou funkci. Provozní limity jsou jednoznačně technicko-provozními parametry závazně omezujícími provoz předmětného zdroje, přičemž jejich určení nespadá do působnosti kontrolních orgánů, jak mylně dovozuje žalobkyně. Tyto orgány mohou toliko kontrolovat, zda žalobkyně stanovené kapacitní limity dodržuje, či nikoli.
32. Výrokem č. 5 žalovaný de facto pouze rozšířil podmínku 2 stanovenou rozhodnutím krajského úřadu, tj. podmínku provozu zařízení pouze v pracovní dny s výjimkou dodávek pro veřejně prospěšné stavby, doplněnou následně (žalobou nenapadeným) výrokem č. 3 napadeného rozhodnutí o povinnost žalobkyně oznámit provoz mimo pracovní dny předem ČIŽP. Zmíněné rozšíření spočívalo ve stanovení povinnosti žalobkyně uvádět informace o plánovaném víkendovém provozu na svých webových stránkách, a dále oznámit tuto skutečnost minimálně 3 pracovní dny předem Odboru životního prostředí Městského úřadu Lipník nad Bečvou. Žalobkyně se tedy (poněkud nelogicky) neohrazuje proti samotné povinnosti oznamovat plánovaný víkendový provoz ČIŽP, ani nepostrádá zákonné zmocnění ke stanovení takové podmínky, vadí jí pouze rozšíření této povinnosti o povinnost informovat o takovém provozu i na svých webových stránkách a rovněž poskytnout takovou informaci předem i městskému úřadu.
33. Žalobkyni lze sice přisvědčit v tom, že uvedená podmínka není podmínkou technického rázu upravující provoz předmětného zdroje, avšak není zřejmé, v jakém smyslu tato podmínka představuje nepřijatelné přenášení kontrolních pravomocí, které má provádět ČIŽP, na žalobkyni. Uvedenou podmínkou totiž krajský úřad stanovil žalobkyni povinnost informační, nikoli kontrolní, jak tato nepřipadně dovozuje. Krajskému soudu není zřejmé, v jakém ohledu by mohlo splnění uvedené povinnosti zatěžovat majetkovou sféru žalobkyně. Žalobkyně netvrdí, že by dříve neměla internetové stránky, které by si tudíž byla nucena zřídit toliko za účelem splnění uvedené informační povinnosti (pozn. krajský soud z veřejně dostupných zdrojů ověřil, že žalobkyně internetové stránky provozuje – www.obalovna-lipnik.cz), ani nevysvětlila, jak by mohlo její majetkovou sféru zatížit informování městského úřadu, k němuž nebyla stanovena žádná specifická forma, tj. zřetelně postačuje prostý e-mail. Tvrzená zátěž do majetkové sféry žalobkyně tudíž není rozumně myslitelná.

34. K namítané absenci zákonného zmocnění pro stanovení předmětné podmínky krajský soud uvádí, že navzdory § 68 odst. 2 správního řádu, podle něhož musí správní orgán ve výrokové části rozhodnutí (mimo jiné) uvést právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, napadené rozhodnutí skutečně neobsahuje ve výrokové části odkaz na konkrétní ustanovení zákona o ochraně ovzduší, podle něhož tuto podmínku uložil.
35. Je třeba uvést, že odkaz na § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, který zakládá pravomoc krajského úřadu vázat povolení stacionárního zdroje znečišťování na podmínky, resp. závazné podmínky pro provoz označuje za nutnou obsahovou součást povolení, uvedl žalovaný alespoň v odůvodnění napadeného rozhodnutí (srov. poslední odstavec str. 27). Dále je třeba při hodnocení vlivu předmětné vady na zákonnost napadeného rozhodnutí zohlednit, že žalobkyně si musela být již s ohledem na historii případu existence této pravomoci krajského úřadu vědoma, ostatně u dalších podmínek, jichž bylo stanoveno celkem 25, výslovný odkaz na použité ustanovení právního předpisu nepostrádala. Absence výslovného odkazu na právní ustanovení je nadto s ohledem na charakter předmětné uložené povinnosti odstranitelná interpretací, takže je zřejmé, že z výčtu podmínek, které umožňuje § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší správnímu orgánu v povolení stanovit, je uložená informační povinnost podřaditelná pod písm. f) uvedeného ustanovení, které umožňuje správnímu orgánu uložit *podmínky provádění činností a provozu technologií souvisejících s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění*. Podle závěru krajského soudu tudíž zjištěná vada nezpůsobuje žalobkyní namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí a s ohledem na okolnosti případu ani neovlivňuje jeho zákonnost.
36. Smysl rozšíření informační povinnosti žalobkyně o víkendovém provozu, jež jí byla stanovena výrokem č. 3 napadeného rozhodnutí vůči ČIŽP (z důvodu zajištění kontrolovatelnosti splnění podmínky realizace víkendového provozu jen pro dodávky veřejně prospěšným stavbám), i o povinnost žalobkyně poskytovat informace o takovém provozu na vlastních webových stránkách a sdělit je s předstihem i Městskému úřadu Lipník nad Bečvou, žalovaný zdůvodnil na str. 34 (bod Ad V.) napadeného rozhodnutí zajištěním možnosti uvedeného úřadu v předstihu informovat občany města o provozu obalovny mimo pracovní dny a eliminovat tak případné stížnosti na její provoz.
37. Ve vyjádření k žalobě pak žalovaný k rozšíření informační povinnosti žalobkyně o povinnost informovat Městský úřad Lipník nad Bečvou doplnil vysvětlení, že stížnosti na provoz předmětného zdroje znečišťování byly v minulosti adresovány právě i tomuto úřadu. Dále žalovaný uvedl, že není v jeho pravomoci stanovovat napadeným rozhodnutím povinnost ČIŽP, aby jí sdělenou informaci o víkendovém provozu předala neprodleně dále, stejně jako není možné ukládat Městskému úřadu Lipník nad Bečvou, aby tento neprodleně informoval občany, proto žalobkyni uložil povinnost uvádět informaci o víkendovém provozu i na svém webu s tím, že žalovaný předpokládá, že by informovanost občanů mohla přispět k menšímu negativnímu vnímání předmětného zdroje z jejich strany.
38. Lze tak shrnout, že povinnost informovat ČIŽP žalovaný vysvětlil jako podmínku realizovatelnosti její kontrolní činnosti, povinnost informovat Městský úřad Lipník nad Bečvou jeho potřebou schopnosti reagovat na stížnosti občanů a současně možností je informovat o víkendovém provozu obalovny i jinou cestou než elektronicky (např. obecním rozhlasem či zpravodajem) a povinnost uvádět informace na webu žalobkyně potřebou informovanosti občanů.

39. Krajský soud uvádí, že s ohledem na četnost v minulosti řešených podnětů, jež vyplývá z obsahu správního spisu, se tak jedná o podmínku vskutku racionální, která nadto nemůže žalobkyni (jež nebrojila proti oznamovací povinnosti vůči ČIŽP) nijak markantně zatížit.
40. Závěrem je k tomuto žalobnímu bodu třeba uvést, že žalobkyně zřetelně do žaloby doslovně převzala svou odvolací argumentaci směřující ale tehdy proti textu podmínek 19 až 22 rozhodnutí krajského úřadu, jimiž jí byla stanovena povinnost provádět měření konkrétních emisí, tj. skutečně provádět jakousi „samokontrolu“. Ve vztahu k napadeným výrokům rozhodnutí žalovaného je však tato argumentace nepřiléhavá.
41. Žalobní bod e) je tedy také nedůvodný.

Změna názvu a popisu zdroje

42. Výrokem č. 1 napadeného rozhodnutí žalovaný, jak je již uvedeno výše, doplnil do úvodní části výroku rozhodnutí krajského úřadu, v níž je povolovaný stacionární zdroj popsán, text obsahující údaj o maximálním hodinovém výkonu a o maximálním a předpokládaném ročním výkonu. Na str. 31 napadeného rozhodnutí (odstavce Ad I.) žalovaný uvedl, že důvodem doplnění charakteristiky předmětného zdroje byla jednoznačná specifikace, že maximální roční výkon se vztahuje výhradně k celoročnímu provozu, což uvedl sám oznamovatel záměru (společnost S., stavební s. r. o.) na str. 7 *Oznámení o posouzení vlivů na životní prostředí*.
43. Krajský soud uvádí, že řádná specifikace povolovaného zdroje znečišťování je bezpochyby klíčovou obsahovou náležitostí výroku rozhodnutí podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší. Význam popisu povolovaného zdroje tkví v potřebě jeho nezaměnitelnosti za jiné zařízení. S žalobkyní lze sice souhlasit v tom, že odůvodnění výrokem č. 1 provedené změny nelze považovat za dostatečné, neboť žalovaný uvedl pouze to, že považuje doplněnou specifikaci zdroje za podstatnou, aniž by tvrdil, že by popis předmětného zdroje ve výroku rozhodnutí krajského úřadu byl z hlediska možné zaměnitelnosti nevyhovující, avšak tento nedostatek nečiní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalobkyni nelze přisvědčit, že by byl doplněný popis zdroje v rozporu s jeho popisem uvedeným ve zjišťovacím řízení. Naopak, krajský soud ověřil, že údaje charakterizující předmětný zdroj skutečně žadatelka S., stavební s. r. o. uvedla v *Oznámení o posouzení vlivů na ŽP* z června 2011 v kapitole „B.1.4 Charakter záměru a možnost kumulace s jinými záměry“. Žalobkyně také nevysvětlila své tvrzení, že doplněný popis popisu zdroje zčásti či zcela mění jeho charakter. Podle krajského soudu tomu tak není, neboť takový účinek ani nelze slovnímu popisu povolovaného zdroje připisovat. Změnu přinesla žalobkyni až nově formulovaná podmínka 1 ve znění výroku č. 2 napadeného rozhodnutí.
44. Krajský soud tedy uzavírá, že doplnění popisu povolovaného zdroje o informace uvedené ve výroku č. 1 napadeného rozhodnutí, jakkoli nebyla jeho potřeba řádně zdůvodněna, bylo provedeno v souladu s podklady obsaženými ve správním spise, přičemž obsah tohoto doplnění není způsobilý jakkoli zkrátit žalobkyni na jejích právech (konkrétní dotčení své právní sféry tvrzenou vadou ostatně žalobkyně v žalobě ani netvrdila) a absence tohoto zjevně nadbytečného kroku žalovaného se nemůže negativně projevit na zákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobní bod f) je tudíž také nedůvodný.

Neurčité pojmy ve výroku č. 2

45. Jak soud uvedl výše, změnil žalovaný výrokem č. 2 text podmínky 1 rozhodnutí krajského úřadu, stanovící parametry, které nesmí být při provozu obalovny překročeny, tak, že nahradil parametr maximální roční výroby 140 tis. tun. Nový text podmínky 1 žalovaný zformuloval (včetně ztučení částí textu) takto: „*Při provozu obalovny nesmí být překročeny*

následující parametry: maximální hodinový výkon 160 t/hod vyrobené směsi, maximální denní výkon za normálních podmínek 600 t (8 h/den), předpokládaný roční výkon obalovny 80 000 t.

46. Žalobkyně se v žalobě ohradila proti užití výrazů „za normálních podmínek“ a „předpokládaný“, neboť je považuje za neurčité.
47. Žalovaný ve vyjádření k žalobě akcentoval tučně zvýrazněný text výroku č. 2. Podle něj je z předmětného výroku zřejmé, že žalobkyní namítané výrazy jsou jen doplňujícím textem, který je doslovnou citací limitních údajů uvedených v závěru zjišťovacího řízení, jenž je platný a závazný pro žalobkyni i pro správní orgány vydávající v následných řízeních rozhodnutí vztahená k provozu předmětného záměru.
48. Krajský soud uvádí, že výrok je nejvýznamnější částí rozhodnutí správního orgánu, neboť závazně určuje rozsah povinností ukládaných účastníku řízení. Výrok rozhodnutí by tak měl být zásadně prostý jakýchkoli neurčitých pojmů, jež by jej mohly činit nejednoznačným, a tudíž i materiálně nevykonatelným. Krajský soud souhlasí s žalobkyní v tom, že jí označená slovní spojení jsou právě takovými výrazy, jejichž užití ve výroku rozhodnutí by se měl správní orgán vyvarovat, byť se jedná o výrazy, které užil a vysvětlil sám žadatel v *Oznámení o posouzení vlivů na ŽP*. Na druhou stranu však krajský soud nemá za to, že by v posuzovaném případě nemělo být žalobkyni z napadeného výroku jasné, jaké kapacitní limity předmětného zdroje žalovaný závazně povolil. Z žalovaným tučně zvýrazněného textu je zřejmé, že při provozu předmětné obalovny nesmí být překročen maximální hodinový výkon 160 tun vyrobené směsi, maximální denní výkon 600 tun (8 h/den) a roční výkon 80 tis. tun. Ostatně žalobkyně právě proti stanovení těchto limitů brojí (viz níže), tudíž je zjevné, že si je jejich obsah s to jednoznačně interpretovat. Žalobní bod g) je tudíž také nedůvodný.

Podmínka maximální denní výroby a snížení limitu roční výroby

49. Jádrem žaloby je nesouhlas žalobkyně s obsahem výroku č. 2 rozhodnutí žalovaného. Podle žalobkyně nemá žalovaný nově stanovený limit denní výroby (600 tun při osmihodinovém provozu) oporu v zákoně a snížení ročního limitu výroby z krajským úřadem stanovených 140 tis. tun na 80 tis. tun schází opora v dokazování a řádné zdůvodnění. Žalobkyně údajně z napadeného rozhodnutí není schopna zjistit, proč jí není umožněno využít maximální výrobní kapacity dané technologickými možnostmi předmětného zdroje znečišťování.
50. Žalovaný se věnoval odůvodnění napadeného výroku č. 2 na str. 31 až 33 svého rozhodnutí (kapitola Ad II.). Uvedl, že tímto výrokem napravuje zjevné pochybení krajského úřadu při nastavení kapacit obalovny. Připomněl, že v závěru zjišťovacího řízení byly posuzované obalovně nastaveny kapacitní limity podle zákona o posuzování vlivů na ŽP právě v rozsahu odpovídajícím provedené změně podmínky 1, přičemž odkázal na sdělení krajského úřadu ze dne 18. 3. 2022, č. j. X, podle něhož jsou tyto kapacitní limity stále platné, a tudíž pro provozovatele závazné. Následně žalovaný ocitoval část *Oznámení o posouzení vlivů na ŽP*, v nichž oznamovatel sám vymezil, jakých maximálních kapacit hodlá při využívání posuzovaného zařízení dosahovat (využívat). Žalovaný zdůraznil, že sám oznamovatel počítal posuzovaný záměr s provozem výhradně v pracovní dny vyjma sezónních pracovních dnů (tj. za období leden, únor, březen a prosinec), kdy si nastavil maximální hodinový výkon, maximální denní výkon za normálních podmínek a předpokládaný roční výkon obalovny. Jelikož byly tyto parametry přejaty do závěru zjišťovacího řízení, byly podle žalovaného nastaveny jako limitní hodnoty pro předmětnou obalovnu. Dále žalovaný ocitoval pasáž z kapitoly „Emisní charakteristika zdroje“ uvedené v Rozptylové studii, z níž dovodil, že z hlediska ochrany ovzduší byl předmětný zdroj znečišťování objektivně

posouzen pro maximální roční kapacitu 80 tis. tun asfaltových směsí za rok s tím, že bude provozován vždy pouze od dubna do listopadu kalendářního roku. Z toho dovodil, že právě a jen pro tuto kapacitu existují z hlediska ochrany ovzduší relevantní podklady, a tudíž je třeba tento údaj a všechny další stanovit jako limitní v rámci podmínek provozu právě v souladu se závěry zjišťovacího řízení. Žalobkyně podle žalovaného pochybila, když v žádosti o povolení trvalého provozu zdroje neuvedla všechny platné limitní údaje stanovené obalovně závěrem zjišťovacího řízení.

51. Dále žalovaný uvedl, že pokud by žalobkyně požadovala navýšení kteréhokoliv z limitů stanovených zjišťovacím řízením, musela by se nejprve vypořádat se změnou záměru tak, jak je tato skutečnost uvedena v § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V rámci této změny musí být podle žalovaného předloženy veškeré relevantní podklady, v tomto případě z hlediska ochrany ovzduší také rozptylová a pachová studie, a to s ohledem k navýšenému limitu, kterým může být maximální hodinový výkon, maximální denní výkon za normálních podmínek či předpokládaný roční výkon.
52. Svou argumentaci shrnul žalovaný tak, že z hlediska ochrany ovzduší je možné povolit provoz vyjmenovaného stacionárního zdroje výhradně na základě podkladů zpracovaných oprávněnými osobami v potřebné míře. Přestože tedy žalobkyně v žádosti vždy uváděla roční kapacitu zařízení 140 tis. tun, neměla tuto kapacitu posouzenou v rámci řízení EIA a ani neprezentovala jiný odborný podklad, který by odpovídal požadavkům zákona o ochraně ovzduší. Oznámení i rozptylová studie k danému záměru byly podle žalovaného zpracovány pro „předpokládanou“ roční kapacitu ve výši 80 tis. t s tím, že žalobkyně tvrdila, že vyšší kapacitu s ohledem na provozní možnosti nepředpokládá.
53. Krajský soud uvádí, že jakkoli je shrnutý obsah odůvodnění výroku č. 2 napadeného rozhodnutí stručný, jsou z něj důvody změny výrobních limitů jasně seznatelné, stejně jako odkaz na konkrétní podklady, z nichž žalovaný při této změně vycházel. Námitka absence zdůvodnění předmětného výroku, a tudíž nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, je tak neopodstatněná.
54. Žalovaný v reakci na odvolání osob na řízení zúčastněných doplnil podklady a prověřil, že povolovaný stacionární zdroj znečišťování ovzduší nebyl z hlediska ochrany ovzduší ve zjišťovacím řízení posouzen na roční kapacitu 140 tis. tun vyrobené směsi, nýbrž jen na kapacitu 80 tis. tun ročně, což jej dovedlo k závěru, že krajským úřadem povolené limity výrobní kapacity posuzovaného zdroje nemají ve spise oporu a nelze je tak z hlediska ochrany ovzduší aprobovat. Maximální technologicky možná kapacita předmětného zdroje byla podle žalovaného omezena limity, které si žalobce nastavil sám a které byly hodnoceny ve zjišťovacím řízení. Povolit provoz stacionárního zdroje znečišťování ovzduší nad rámec podkladů, kterými byla ochrana ovzduší objektivně posouzena, tudíž označil žalovaný za nemožné.
55. Krajský soud ověřil, že v rozptylové studii ze dne 16. 5. 2011, zpracované autorizovanou osobou Ing. Petrem Fiedlerem, která byla podkladem zjišťovacího řízení, byla uvedena následující emisní charakteristika zdroje (viz str. 4 této studie): „Výkon obalovny je mimo jiné ovlivněn vlhkostí vstupujícího kameniva. Projektovaný (maximální) výkon obalovny při 4 % vlhkosti kameniva, obsahu pojiva (živice) 5 % a fileru (jemně mletý vápenec) max. do 3 % činí 160 tun za hodinu nebo je stanoven na 80 000 t asfaltových směsí za rok. Vlastní obalovna pracuje denně dle akcí v rozmezí 3 – 8 hodin. Běžný denní výkon obalovny se pohybuje kolem 500 t. Obalovna bude provozována v příslušném kalendářním roce od dubna do listopadu tj. 160 dnů/rok, nebo-li 680 až 720 provozních hodin za rok. Vlastní obsluhu zařízení obalovny bude zajišťovat 6 pracovníků.“. Z tabulky na str. 10 uvedené studie pak vyplývá, že v případě

obalovny, jakožto zdroje znečišťování ovzduší, vycházel zpracovatel studie při výpočtu objemu znečišťujících látek z parametru denního výkonu jen 500 (nikoli podmínkou stanovených 600 tun), tj. z údaje, který žadatel označil za „průměrný denní výkon“ obalovny. Žalovanému je proto třeba přisvědčit, že z hlediska ochrany ovzduší byly v procesu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který povolovacímu procesu povinně předcházet, doloženy a hodnoceny podklady postačující toliko k povolení provozu předmětného zdroje znečišťování ovzduší při dodržení limitů, z nichž tyto podklady (rozptylová studie) vycházely.

56. Žalobkyně dále namítala, že v roce 2011, kdy probíhalo zjišťovací řízení, byla dle tehdejšího znění zákona o posuzování vlivů na životní prostředí obalovna zařazena v příloze č. 1 do kategorie II pod bod 6.5. „*obalovny živočišných směsí*“, zatímco v době probíhajícího správního řízení (2020-2022) již bylo znění této přílohy č. 1 zcela odlišné a v současné době jsou obalovny zařazovány dle přílohy č. 1 uvedeného zákona do kategorie II pod bod 41 „*Zařízení na výrobu keramických produktů vypalováním, zejména střešních tašek, cihel, žáruvzdorných cihel, dlaždic, kameniny nebo porcelánu s kapacitou od stanoveného limitu, výroba ostatních stavebních hmot a výrobků s kapacitou od stanoveného limitu 25 000 t/rok*“. Z toho žalobkyně dovodila, že dle platné legislativy je z hlediska zákona o posuzování vlivů na životní prostředí kapacitním údajem výhradně roční kapacita zdroje, a nikoliv údaje o denní či měsíční kapacitě.
57. Žalovaný k této námitce ve vyjádření k žalobě uvedl, že právě z důvodu legislativní změny bylo správní řízení přerušeno a příslušný úřad EIA (krajský úřad) byl požádán o potvrzení platnosti jím vydaného závěru zjišťovacího řízení. Vzhledem k tomu, že tento úřad uvedl, že vydaný závěr zjišťovacího řízení je i nadále platný, potvrdil tím podle žalovaného platnost všech limitů tímto dokumentem stanovených, a proto je i žalovaný v napadeném rozhodnutí uplatnil. Krajský soud se s uvedeným závěrem žalovaného ztotožňuje. K námitce nemožnosti stanovit denní a týdenní kapacitní limit zdroje znečišťování krajský soud uvádí, že tvrzenou nemožnost nelze argumentačně opírat o popis příslušné kategorie zdroje znečišťování v příloze k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, nadto ve znění účinném v jiné době, než probíhalo předmětné zjišťovací řízení.
58. Mezi účastníky je nesporné, že podmínkou vydání povolení k provozu bylo v posuzovaném případě doložení závěru zjišťovacího řízení. Účelem zjišťovacího řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je zhodnocení, jestli záměr může mít významný vliv na životní prostředí, podle něhož učiní příslušný orgán závěr, zda se má dále provést posuzování podle uvedeného zákona v plném rozsahu (tzv. velká EIA) či nikoliv. Příslušný správní orgán pro učinění takového závěru logicky vychází z podkladů tvrzených a doložených samotným žadatelem. Ačkoli má posuzované zařízení s možným vlivem na životní prostředí určitou provozní kapacitu, hodnotí příslušný správní orgán ve zjišťovacím řízení pouze možnost vlivu na životní prostředí u takové kapacity, která bude podle tvrzení žadatele prakticky provozně využívána. Tak tomu zřetelně v posuzované věci podle obsahu závěru zjišťovacího řízení také bylo. Byl-li tedy orgánem příslušným podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí učiněn závěr podle § 7 uvedeného zákona, že záměr uvedených parametrů, mezi nimiž byla uvedena příslušná denní, týdenní i předpokládaná roční kapacita hodnoceného zdroje znečišťování, nevyžaduje další posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nelze než dospět k závěru, že takový závěr je platný pouze pro tyto zmíněné limitní hodnoty.
59. Žalobkyně dále zdůraznila, že za celou dobu provozu, kdy byla stanovena maximální roční provozní kapacita 140 tis. tun, nebyly shledány žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly snížení této hodnoty na dnešních 80 tis. tun.

60. Žalovaný k této námitce ve vyjádření k žalobě dle krajského soudu zcela případně znovu odkázal na důvody uvedené v napadeném rozhodnutí, tj. na existenci podkladů pouze pro stanovení limitu 80 tis. tun vyrobené směsi ročně, a naopak absenci podkladů pro akceptaci limitu 140 tis. tun ročně, jakož i na svou povinnost napravit zjištěné pochybení prvostupňového správního orgánu. Skutečností odůvodňující snížení povolené roční kapacity předmětné obalovny tudíž bylo zjištění žalovaného, že ke kapacitě povolené krajským úřadem schází ve spise podklad, jež by potvrzoval soulad této kapacity s požadavky zákona o ochraně ovzduší.
61. Při jednání soudu doplněný argument žalobkyně, že žalovaným stanovené limity nedávají smysl ani matematicky, je podle krajského soudu lichý. Žalobkyně má sice pravdu, že při maximu povolených 160 tunách vyrobené směsi za hodinu a 8 hodinách provozu za den by mohlo být vyrobeno 1 240 tun směsi a nikoli jen 600 tun, žalobkyně však přehlíží skutečnost, že žalovaný zřetelně nehodlal údaj o týdenním limitu výroby pojmout jako osminásobek maximální povolené hodinové kapacity předmětného zařízení, nýbrž jako limit samostatný, neboť z podkladů nevyplývalo, že by sama žalobkyně vůbec uvažovala o tom, že bude vyrábět asfaltovou směs v maximálním rozsahu 160 t/h celých 8 hodin denně. Žalovaný, jak je popsáno výše, vyšel z údajů, které o zamýšleném provozu uvedl oznamovatel v *Oznámení o posouzení vlivů na ŽP*, a které tak byly předmětem posuzování ve zjišťovacím řízení – zejména byly výchozími údaji pro zpracování rozptylové studie. Z té ostatně vyplývá, jak je uvedeno výše, že zpracovatel studie vyšel při výpočtu objemu znečišťujících látek z parametru denního výkonu jen 500 tun.
62. Žalobní bod h) je tudíž také nedůvodný.
- Absence důkazu o výrazném ohrožení životního prostředí provozem dle dosavadních kapacit*
63. Žalobkyně dále v žalobě odkázala na závěr stanoviska MŽP ze dne 6. 5. 2019, č. j. X o tom, že by jediným legitimně předpokládaným důvodem pro snížení maximální roční výrobní kapacity a opětovné stanovení maximální denní výrobní kapacity hluboce pro provozními možnostmi zdroje mohlo být prokázání, že dosavadní provoz zdroje při stanovených maximálních kapacitách provozu výrazně ohrožuje životní prostředí, přičemž vytkla žalovanému, že v rozhodnutí nic takového netvrdí a ani v řízení neprokázal.
64. Žalovaný k uvedené námitce ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že se zmíněné stanovisko zabývalo výhradně celkovou roční kapacitou 140 tis. tun bez ohledu na skutečnost, že má žalobkyně stanoveny i jiné limitní hodnoty. Setrval tak na závěru, že měla-li žalobkyně zájem provozovat svůj záměr na maximální projektovanou kapacitu, měla to sdělit již v oznámení k posuzování vlivů na životní prostředí a k zamýšlenému provozu v takové kapacitě předložit i rozptylovou studii, což však neučinila. Příslušný orgán EIA podle žalovaného do závěru zjišťovacího řízení sice uvedl možnou projektovanou kapacitu, ale stanovil i další limity, které předmětný zdroj výrobně omezují. I s tímto závěrem se krajský soud ztotožňuje.
65. Dále žalovaný z § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dovodil, že posouzení vlivů záměru na životní prostředí podléhá i změna záměru, která vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena. Uvedl, že pokud v posuzované věci byl v závěru zjišťovacího řízení limitní hodnoty pro provoz předmětné obalovny prokazatelně stanoveny, mělo by ve vztahu k těmto limitním hodnotám proběhnout nové zjišťovací řízení. Tento závěr odpovídá výše formulovanému závěru soudu o tom, že závěr zjišťovacího řízení o tom, že určitý zdroj znečišťování nevyžaduje podrobnější posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, lze vztáhnout

jen tomu, co bylo (z hlediska žadatelem vymezených parametrů) ve zjišťovacím řízení skutečně posuzováno.

66. Žalobní bod i) je tudíž také nedůvodný.

Neprovedení dokazování

67. Podle žalobkyně rozhodl žalovaný na základě nedostatečně zjištěného stavu věci, neboť neprovedl jakékoliv dokazování, a tudíž není zřejmé, na základě jakých podkladů dospěl k závěrům, které jsou obsahem napadených výroků.

68. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalovaný v odvolacím řízení doplnil nové podklady rozhodnutí, a to podklady ze zjišťovacího řízení z roku 2011.

69. Podle § 18 odst. 1 správního řádu *o ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výsledku svědka, výsledku znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. Kromě protokolu lze též pořádit obrazový nebo zvukový záznam.*

70. Podle § 51 odst. 2 věty první správního řádu *o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.*

71. Podle § 53 odst. 6 věty první správního řádu *o provedení důkazu listinou se učiní záznam do spisu.*

72. Z obsahu předloženého správního spisu odvolacího orgánu vyplývá, že žalovaný podle citovaných ustanovení správního řádu nepostupoval, tj. nevyrozuměl žalobkyni o provádění dokazování mimo ústní jednání, ani o provádění důkazu opatřenými listinami neučinil záznam do spisu.

73. K uvedenému zjištění je však třeba uvést, že podle ustálené judikatury ale (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012-40) není správní orgán povinen podle citovaného § 51 odst. 2 správního řádu není správní orgán povinen postupovat, tj. vyrozumět účastníka řízení o provádění důkazů mimo ústní jednání, jde-li o provedení důkazu listinou. Dále krajský soud poukazuje na rozhodnutí Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 42/2007-337, v němž tento uvedl, že porušení povinnosti učinit záznam do spisu podle § 53 odst. 6 věty první správního řádu samo o sobě neatakuje zákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož je zjevné, že i v případě, že by žalovaný o provádění důkazů listinami pořídil záznam, důkazní situace by se nijak nezměnila, tj. žalovaný by vycházel z týchž důkazů, z jakých vycházel, podklad rozhodnutí by byl materiálně týž, v napadeném rozhodnutí by bylo obsaženo totéž odůvodnění. Z uvedeného plyne, že i v případě, že není učiněn záznam (potažmo protokol) o provádění důkazu listinou, nemá to samo o sobě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

74. Za podstatné považuje krajský soud zjištění, že žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí (srov. písemnost č. j. X) vyrozuměl žalobkyni o založení nových listin do spisu, přičemž se jednalo o listiny, jejichž obsah musel být žalobkyni znám. Žalobní bod j) je tudíž také nedůvodný.

IV. Závěr a náklady řízení

75. Jelikož krajský soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

76. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu spisu v řízení žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

77. O náhradě nákladů řízení osob na řízení zúčastněných rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něžž má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů jen v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však v řízení těmto osobám žádné povinnosti neukládal.

Poučení:

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

Olomouc 16. ledna 2024

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu