



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **město Otrokovice**, se sídlem nám. 3. května 1340, Otrokovice, zastoupen JUDr. Pavlou Plašilovou, advokátkou se sídlem Jakubská 121/1, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2023, č. j. 14 A 95/2023-58,

t a k t o :

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

## O d ů v o d n ě n í :

## I.

[1] Ministerstvo životního prostředí rozhodlo dne 31. 10. 2022 tak, že záměr společnosti WOBO NV, Trichterweg 40, Zutendaal, Belgické království (dále také „oznamovatel záměru“) označený jako „*Nové sklady a přípravná směsi*“ (dále také „záměr“) nemůže mít významný vliv na životní prostředí a nepodléhá posouzení podle § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále také „zákon EIA“). Ministr životního prostředí pak rozhodnutím ze dne 21. 2. 2023 zamítl rozklad města Otrokovice, tj. žalobce, který nesouhlasil s posouzením umístění záměru (jeho vzdálenost od zástavby) a s posouzením vlivu na obyvatelstvo a ovzduší.

## II.

[2] Proti rozhodnutí ministra podal žalobce u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) žalobu. Namítl v ní především, že nejbližší obytná zástavba není vzdálena 400 metrů od záměru, ale 308,1 metrů, 302,3 metrů a 342 metrů, jde-li o zástavbu v městské

čtvrti Baťov. Ve vztahu k posouzení vlivu záměru na obyvatelstvo a ovzduší žalobce tvrdil chyby ve vyhotovené pachové studii, namítal bagatelizaci imisní situace, pomíjení kumulace vlivů a poukazoval na zvýšení již překročené hranice koncentrace benzo[a]pyrenu, což dával do kontextu se zvýšeným výskytem nově diagnostikovaných novotvarů onkologických diagnóz v daném území.

[3] Městský soud žalobu zamítl. Vycházel z toho, že žalovaný správně vedl zjišťovací řízení dle bodu 42 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu EIA (Výroba nebo zpracování polymerů, elastomerů, syntetických kaučuků nebo výrobků na bázi elastomerů s kapacitou od stanoveného limitu), přičemž náležitě odůvodnil své rozhodnutí o tom, že záměr nepodléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí ve smyslu § 7 odst. 6 zákona EIA. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že záměr je v souladu s územně plánovací dokumentací a orgány státní správy se k němu vyjádřily kladně. Ke sporované vzdálenosti zástavby městský soud poukázal na výsledky měření v rozptylové studii a na skutečnost, že komín nebude umístěn na samotném kraji pozemku, ale přibližně ve středu pozemkové parcely č. 3442/1 v k. ú. Otrokovice (všechny dále označené pozemkové parcely se nachází v k. ú. Otrokovice). Žalobce však měření prováděl od pozemkové parcely č. 764. Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že by správní orgány bagatelizovaly vliv záměru na zdraví dotčené populace. K otázce zápachu městský soud zdůraznil, že byla vypracovaná pachová studie, která jednak vysvětlila, proč nedojde ke vzniku fugitivních emisí pachových látek, a dále zkoumala i výstupní pachové imise na základě měření obdobných technologií s výsledkem, že nemá dojít k naplnění, byť neuzákoněné, definice „*obtěžování zápachem*“. Nadto oznamovatel záměru v případě nárůstu pachové zátěže v okolí záměru plánuje instalaci technologie pro jeho eliminaci, což je v souladu se zásadou prevence. Jde-li o překročení koncentrace benzo[a]pyrenu v ovzduší, hodnocený záměr způsobí změnu imisního zatížení v řádu tisícín procenta, přičemž tento příspěvek bude kompenzován náhradou nákladních vozidel s nižší emisní třídou nákladními vozidly s emisní třídou vyšší, případně také výsadbou izolační zeleně. Z rozptylové studie plyne i to, že překračování koncentrace této látky je významně spojeno s lokálním vytápěním. Žalobce přitom nepředložil žádný relevantní podklad, kterým by odborné posouzení vyvracel, respektive účinně zpochybnil. Rovněž neosvětlil, jak se nadprůměrný výskyt onkologických diagnóz v Otrokovicích váže k právě hodnocenému záměru. Městský soud tak uzavřel, že záměr nebude v praxi produkovat měřitelné množství benzo[a]pyrenu a plně postačovalo, aby žalovaný provedl u tohoto záměru podlimitního charakteru zjišťovací řízení. Obdobné závěry je pak třeba učinit ve vztahu ke zbylým znečišťujícím látkám nebo argumentovanému zvýšení koncentrace pachů.

### III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítá, že záměr nelze legitimizovat jeho souladem s územně plánovací dokumentací. To, že je území určitým způsobem určeno v rámci samosprávy obce, neznamená, že samospráva nemůže přistoupit k ochraně pohody bydlení svých občanů i časově efektivněji, než skrze změnu určení území. Vyjadřuje-li se pak k věci dotčený orgán státní správy, nevyjadřuje tím vůli obce v rámci její samosprávné působnosti. Stěžovatel dále zdůrazňuje, že záměrem dochází ke zvýšení již překročené koncentrace benzo[a]pyrenu, který je nebezpečnou látkou. Zhotovitel záměru ani správní orgány přitom neuvedly, v jaké

pokračování

tisícině procenta jde o relativně bezpečné překročení koncentrace této látky v ovzduší, a ve které již nikoli. Každé zhoršení koncentrace je proto nutno vnímat jako riziko. Zvýšení již překročené koncentrace této látky lze připustit toliko v mimořádných případech a je zde nutno vážít proporcionalitu takového zásahu do práv obyvatel v dané lokalitě. Stěžovatel dodal, že není schopen vědecky prokazovat souvislost mezi průmyslově zatíženým životním prostředím a zvýšeným výskytem nemocí, ale jde o skutečnost všeobecně známou. Žalovaný se podle něj mylí, pokud za zdroj koncentrace benzo[a]pyrenu v ovzduší považuje lokální vytápění. Šlo totiž o nesprávný údaj ČHMÚ, neboť 99 % domů a bytů je v dané lokalitě vytápěno plynem nebo dálkově z CZT. Zdrojem látky je tak s největší pravděpodobností doprava. Tento argument žalovaný opomněl vypořádat. Stěžovatel považuje za nesprávné rovněž to, že ve zjišťovacím řízení došlo k přezkoumání toliko vlivu za běžného provozu s opomenutím mimořádných událostí, nedodržení technologické kázně či klimatických změn. Závěrem stěžovatel nesouhlasí s výtkou, že nedoložil podklady, které by účinně vyvracely závěry odborných studií. V této souvislosti poukazuje na omezenost svého rozpočtu a skutečnost, že žalovaný má k principu předběžné opatrnosti a k ochraně práva na zdraví a životní prostředí přistupovat s větším respektem. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Alternativně, aby zrušil též rozhodnutí žalovaného.

#### IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že v rámci zjišťovacího řízení byl záměr posouzen podle všech kritérií uvedených v příloze č. 2 k zákonu EIA s přihlédnutím k jeho povaze, rozsahu, umístění, kapacitním údajům, obdrženým vyjádřením a případným výsledkům jiných environmentálních hodnocení podle příslušných právních předpisů. O samotné realizaci záměru se rozhoduje až v návazných řízeních na základě podrobnějších podkladů, nikoliv nyní. Žalovaný dále poukázal na to, že záměr počítá u nepatrného navýšení překročeného imisního limitu benzo[a]pyrenu v ovzduší v souladu s judikaturou s kompenzací. Dodal, že porušení technologické kázně, resp. nedodržování řádného provozu záměru, není předmětem posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Pro výše uvedené považuje žalovaný kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí.

#### V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] První okruh kasačních námitek tvoří výtky co do dělby pravomocí v územní samosprávě právě mezi samosprávu a státní správu. Již z povahy věci jde však o výtky irelevantní pro jádro sporu. Skutečnost, že je záměr v území umisťován do oblasti vyčleněné pro tento typ objektů, je rozhodná spíše pro získání územního souhlasu a případně pro výši stanovených imisních limitů v dané oblasti. O této skutečnosti ostatně ani mezi účastníky řízení nepanuje spor. Stěžovatel se tedy sice nemylí v tom, že je rozdíl mezi „vůli“ orgánu

obce v rámci její samosprávné působnosti a „vůli“ orgánů státní správy, ale jeho námitky se mívají s podstatou sporu. Nadto jeho legitimace chránit zájmy svých občanů v nyní projednávané věci nebyla nikým zpochybněna.

[9] K samotné podstatě zjišťovacího řízení lze odkázat na § 4 odst. 1 písm. c) zákona EIA, podle něhož jsou předmětem posuzování podle tohoto zákona *záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii II a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání; tyto záměry a změny záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.*

[10] Podle § 7 odst. 2 zákona EIA platí, že *u záměrů a změn záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. b) až h) je cílem zjišťovacího řízení zjištění, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a tedy podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona. Podléhá-li záměr posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona, je předmětem zjišťovacího řízení také upřesnění podle odstavce 1. Odstavec 6 téhož ustanovení, v rozhodném znění, dále stanovil, že dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr podle odstavce 2 nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. V rozhodnutí se uvedou základní údaje o záměru v rozsahu bodů B.I.1. až B.I.4. a B.I.6. přílohy č. 3 k tomuto zákonu a úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení kritérií uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu a informací obsažených v bodě D.4 přílohy č. 3 k tomuto zákonu. Rozhodnutí se zveřejňuje způsobem podle § 16 a doručuje veřejnou vyhláškou. Právo podat odvolání proti rozhodnutí má oznamovatel a dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 a dotčené územní samosprávné celky. Splnění podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 doloží dotčená veřejnost v odvolání.*

[11] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v rámci procesu posuzování vlivů (EIA) se rozlišují dva typy záměrů: a) záměry vždy podléhající posouzení, které jsou uvedeny v příloze č. 1 zákona EIA jako kategorie I, a b) záměry vyžadující zjišťovací řízení, v němž se posoudí, zda záměr bude dále posuzován – tzv. *screening*. Tyto záměry jsou uvedeny v téže příloze jako kategorie II. Zařazení záměrů do uvedených kategorií probíhá na základě kritérií stanovených v uvedené příloze (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. 5 As 167/2019-44). Správné zařazení záměru dle přílohy č. 1 zákona EIA do jednotlivých kategorií, resp. položek je tedy podstatné pro určení toho, zda u daného záměru má bez dalšího proběhnout podrobné posouzení dle uvedeného zákona (kategorie I), nebo nejprve zjišťovací řízení dle § 7 odst. 2 tohoto zákona (kategorie II), a jaký správní orgán (zda krajský úřad, nebo Ministerstvo životního prostředí) má posouzení či zjišťovací řízení provést (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2020, č. j. 1 As 276/2020-96).

[12] Ze shora citovaných ustanovení plyne, že cílem zjišťovacího řízení je primárně určit, zda má být daný záměr, s ohledem na svůj dopad na životní prostředí, evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, dále posouzen v procesu EIA, a tedy, zda se v tomto procesu bude

pokračování

pokračovat, nebo zda záměr nemůže mít významné negativní vlivy na životní prostředí, takže není třeba v procesu EIA pokračovat. Příslušný úřad je pak povinen přihlížet k vyjádření odborné veřejnosti (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, č. j. 8 As 21/2018-66).

[13] Ve zjišťovacím řízení vychází příslušný úřad primárně z údajů obsažených v oznámení záměru. To plyne z § 7 odst. 3 věty první zákona EIA, podle níž se zjišťovací řízení zahajuje *na podkladě oznámení*. Příslušný úřad tedy posuzuje záměr v takové podobě (kapacita, umístění, další parametry atp.), v jaké mu byl oznamovatelem předložen. Jak přitom plyne z odborné literatury, závěr zjišťovacího řízení je podkladem pro příslušná povolená řízení, a „*pokud by správní orgán v žádosti o vydání rozhodnutí (jejíž přílohou je závěr zjišťovacího řízení) identifikoval podstatné změny oproti záměru, který byl předmětem zjišťovacího řízení, měl by řízení přerušit a vyzvat žadatele k doplnění žádosti - toto doplnění může podle okolností konkrétního případu spočívat buď v novém závěru zjišťovacího řízení, nebo dokonce ve stanovisku EIA.*“ (srov. Dvořák, L. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018). Příslušný úřad je samozřejmě povinen přistupovat k obsahu oznámení kriticky a přihlížet i k dalším skutečnostem [viz zejm. § 7 odst. 3 písm. c) zákona EIA]. Je však třeba rozlišovat mezi popisem záměru vymezujícím předmět řízení a zjišťováním jeho možných vlivů.

[14] Kasační soud dále připomíná, že podle přílohy č. 3 kapitoly D bodu 4. zákona EIA je jednou z náležitostí oznámení záměru *charakteristika opatření k prevenci, vyloučení a snížení všech významných nepříznivých vlivů na životní prostředí a popis kompenzací, pokud je to vzhledem k záměru možné*. Z uvedeného tedy vyplývá, že nedílnou součástí oznámení záměru jsou rovněž opatření k minimalizaci významných nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí. Součástí zjišťovacího řízení je tak rovněž vyhodnocení otázky, zdali jsou oznamovatelem navržená opatření způsobilá tento nepříznivý vliv kompenzovat. V opačném případě by došlo k popření smyslu výše citované části zákona EIA. Jinak řečeno by navržené předmětných opatření nemělo na závěr zjišťovacího řízení žádný vliv, byť mají sloužit právě ke zmírnění významného negativního vlivu na životní prostředí, který je právě ve zjišťovacím řízení ověřován. V tomto ohledu není podstatná absence závazné povahy těchto opatření pro správní orgány v navazujících řízeních. Cílem zjišťovacího řízení totiž není stanovit podmínky provedení či provozování záměru, ale zjistit, zda může mít významný vliv na životní prostředí, a to včetně navržených opatření, která jej mají zmírnit na přijatelnou mez. Těmito opatřeními je následně vázán sám oznamovatel právě proto, že je navrhl v oznámení záměru. V případě, že by navržená opatření oznamovatel následně z dokumentace k záměru vypustil, případně je při následné realizaci záměru nedodržel, došlo by ke změně záměru podléhajícího zjišťovacímu řízení, k němuž nebyl vydán příslušný závěr zjišťovacího řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2023, č. j. 4 As 254/2022-44).

[15] Z ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie pak plyne, že u stanovení prahových hodnot pro kategorizaci záměrů (kategorie II v příloze č. 1 k zákonu EIA) platí povinnost členských států zkoumat významnost vlivu záměru na životní prostředí s ohledem na jeho povahu, rozsah nebo umístění (srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 5. 2023, C-575/21, *WertInvest Hotelbetriebs GmbH v. Magistrat der Stadt Wien*, ECLI:EU:C:2023:425). Stěžovatel přitom nepochybně, že se městský soud

těmito otázkami se ve svém souhrnu zabýval. Poukazuje ovšem na negativní vlivy konkrétních imisí spjatých se záměrem (benzo[a]pyrenu) a na pochybení stran vyhotovení podkladů doložených k oznámení záměru.

[16] Městský soud na vícero místech připustil překročení mezních hodnot namítaných imisních vlivů (benzo[a]pyrenu). Současně však poukázal na nevýznamnost překročení imisí benzo[a]pyrenu a na opatření navržená oznamovatelem k prevenci, vyloučení a snížení významných nepříznivých vlivů záměru, díky nimž dojde ke kompenzaci zatížení těmito imisemi. Dodal rovněž, že zdrojem těchto imisí je lokální vytápění. Obecně pak potvrdil závěr žalovaného, že záměr nebude mít významný vliv na životní prostředí, i právě s ohledem na možná kompenzační opatření uvedená v oznámení záměru. Konkrétně oznámení záměru obsahuje v kapitole D.II. (str. 115 a násl.) popis rozsahu vlivů na obyvatelstvo a v kapitole D.IV. (str. 117 a násl.) přehled opatření za účelem kompenzace nepříznivých vlivů na životní prostředí, které v obecnosti utváří „prostředí pro život“ různých organismů, včetně lidí (k široké definici pojmu „životní prostředí“ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS). Oznámení záměru tak zahrnuje posouzení vlivů na obyvatelstvo, a to včetně posouzení vlivu zápachu a dalších emisí. Současně obsahuje návrh opatření, která mají sloužit právě ke zmírnění významného negativního vlivu na životní prostředí. Tato otázka pak v podstatě tvoří předmět nyní projednávané věci.

[17] Kasační soud v této souvislosti připomíná, že překročení emisní hranice určité látky v území má za následek, že daný záměr nemůže být v zásadě umístěn. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS uvedl, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru a že právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen zvážit limity využití území, mezi které patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a je povinen nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území. Územní řízení soud v tomto rozsudku označil za klíčový moment, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle kterého území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Následně upozornil, že na úrovni zásad územního rozvoje je však třeba k tomuto principu i k ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví přistupovat odlišně, přičemž současně poznamenal, že území, na kterém jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, nelze *a priori* vyloučit z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. To by totiž ve svém důsledku vedlo k nulovému rozvoji v některých oblastech, což by mohlo rovněž vést i ke zhoršení situace. Nejvyšší správní soud zde také poznamenal, že vymezení koridoru nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Samotné toto vymezení nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti, neboť není jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Konstatoval přitom, že „právě uvedené ovšem neznámá, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního

pokračování

*kraje. (...) Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se tedy na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím VURÚ [vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pozn. soudu] (konkrétně hodnocením vlivů zásad územního rozvoje na veřejné zdraví, HIA). Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající by měl odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárného uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě: stavební úřad totiž není v územním řízení oprávněn umístit stavbu, v důsledku jejíhož provozu by v daném území došlo k překročení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Pokud by taková situace nastala a znečištění či hluk by nebylo možno snížit pod přípustnou mez ani kompenzačními opatřeními, vedlo by to k nerealizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení.“*

[18] Byť ve výše uvedené věci kasační soud posuzoval překročení imisních limitů ve vztahu k tvorbě zásad územního rozvoje, jsou jeho závěry obecně uplatnitelné ve vztahu k otázce překročení imisního limitu v území jako takové. To znamená, že je-li tento imisní limit překročen, je zapotřebí ho snížit pod přípustnou mez. Poukazoval-li tedy městský soud v souzené věci v reakci na námitku stěžovatele, že záměrem dojde v území k navýšení již překročeného imisního limitu benzo[a]pyrenu, na možná kompenzační opatření (například nahrazení automobilů s vyšší emisní třídou automobily s emisní třídou nižší, výsadba izolační zeleně), dodává k tomu kasační soud, že jakékoliv další zvýšení již překročených imisních limitů zpravidla odsuzuje záměr k nemožnosti jeho umístění v navazujícím územním řízení. Vyjde-li proto v územním řízení najevo, že ani navržená kompenzační opatření nepovedou ke snížení imisního zatížení záměru benzo[a]pyrenem na 0 či dokonce ke snížení jeho koncentrace v daném území obecně, nelze v souladu s výše citovanou judikaturou záměr umístit (srov. i navazující rozsudky kasačního soudu ze dne 25. 11. 2021, č. j. 3 As 62/2019-101, či ze dne 30. 8. 2022, č. j. 2 As 11/2019-109). Překračováním přípustné hranice imisních limitů v rámci ochrany kvality ovzduší (tedy včetně imisí benzo[a]pyrenu) se pak Nejvyšší správní soud podrobněji zabýval ve vztahu k povinnostem státní moci vůči zasaženým obyvatelům v rozsudku ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS, v němž poukázal na povinnost překračované limity regulovat opatřeními obecné povahy.

[19] V konečném důsledku však nebylo povinností městského soudu v souzené věci zkoumat, zda je záměr umístitelný s ohledem na již překročené imisní limity, ale významnost jeho vlivu na životní prostředí. Předmětem zjišťovacího řízení totiž není posouzení přípustnosti záměru z hlediska veřejnoprávních limitů upravených v dílčích právních předpisech, jejichž účelem je ochrana jednotlivých složek životního prostředí či veřejného zdraví. Splnění právně závazných limitů je předmětem zvláštních povolenacích a schvalovacích řízení, ať již jde o řízení dle stavebního zákona, zákona o ochraně přírody, popř. jiných právních předpisů, přičemž v těchto řízeních je třeba předložit aktuální a správně zpracované odborné podklady. Negativní závěr zjišťovacího řízení, tj. rozhodnutí o tom, že závěr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí, nikterak nepředjímá postup správních orgánů v těchto dílčích řízeních a nemá žádný vliv na jejich rozhodnutí. Jinými slovy platí, že negativní závěr zjišťovacího řízení neznamená, že v povolenacích řízeních (zejm. řízení územním a stavebním) nemohou být ze strany dotčených orgánů vzneseny

podmínky pro realizaci záměru, které se stanou závaznou součástí příslušných povolovacích aktů (srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 4 As 254/2022-44).

[20] Jak přitom vyplývá z výše uvedeného, v souvislosti s posouzením významnosti vlivu záměru na životní prostředí nelze odhlížet od navržených kompenzačních opatření, jejichž účelem je zmírnit jinak významný vliv záměru na životní prostředí natolik, že jej lze považovat za přijatelný. Takovými opatřeními lze následně podmínit územní souhlas, resp. bez nich by stavbu při překročení emisních limitů zásadně nebylo možné umístit (s ohledem na ochranu veřejného zdraví a jiných hodnot). Tvrdí-li tedy stěžovatel, že záměr zvýší úroveň koncentrace benzo[a]pyrenu v přezkoumávané oblasti o tisíce procenta a jeho zdrojem bude doprava, je kompenzace v podobě zvýšení emisní třídy vozidel oznamovatele opatřením, kterým lze dokonce (při použití neemisních typů vozidel) zvýšení již překročené hranice benzo[a]pyrenu v území nenavýšit ani o onu tisícinu. Kasační soud v této souvislosti připomíná, že i nepatrné zvýšení již překročeného emisního limitu v území je porušením výše uvedeného pravidla, že takový záměr nelze v zásadě v území umístit. Soud dále neodhlédl od navrhované varianty výsadby izolační zeleně, bližší informace stran údajů o množství pohlcených imisí benzo[a]pyrenu však není součástí žádného z rozhodnutí správních orgánů. Nevylučuje to však, že v rámci posuzování možnosti umístění záměru tomu již tak nebude. Bude na oznamovateli, pokud hodlá svůj záměr platně umístit, aby dodržel již opakovaně zmíněné pravidlo o nemožnosti umístit záměr, jež překračuje limitní hodnoty zatížení území. Soud pak neopomněl ani skutečnost, že stěžovatel účinnost kompenzačních opatření nijak nezpochybnil.

[21] Obdobně je nutné uvažovat o pachových imisích. Co se týče těchto, dospěl městský soud (i za případného použití kompenzačních opatření) k závěru o „bezimisnosti“ záměru. V obou případech imisního zatížení přitom vyšel z hodnot zjištěných v odborné studii, přičemž tyto stěžovatel (kvalifikovaně) nezpochybnil.

[22] S ohledem na výše uvedené nepovažoval Nejvyšší správní soud navazující výtky stěžovatele za relevantní. K námitkám stěžovatele totiž obстоjí podstatný závěr městského soudu, že oznámený záměr jako celek, a to včetně navržených opatření k prevenci, vyloučení a snížení všech významných nepříznivých vlivů, nemá významný vliv na životní prostředí. Zdroj či překročení limitů benzo[a]pyrenu není relevantní (nejde o významný vliv na životní prostředí) v situaci, v níž k jeho imisím v případě využití kompenzačních opatření nedojde. Ze stejného důvodu není nutné zkoumat jeho účinky na lidské zdraví.

[23] Další okruh kasačních námitek míří do absence posouzení mimořádných okolností. V žalobě však stěžovatel toliko obecně zmínil porušení technologické kázně. Jde o velmi obecně formulovanou námitku, přičemž platí, že v případě, kdy žalobce uplatní pouze obecné námitky, bude se ve stejné rovině pohybovat též posouzení věci soudem. Obsah a kvalita žaloby zásadně předurčuje obsah a kvalitu rozsudku (srov. také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Městský soud uvedl, že zákon EIA nepožaduje vyhodnocení porušení technologické kázně, což však není zcela přiléhavé, neboť při vyhodnocení rizika katastrof a závažných nehod může být zdrojem těchto mimořádných okolností i technické selhání. Oznamovatel však v souzené věci mimořádné okolnosti v oznámení záměru identifikoval (na straně 62 a násl. oznámení). Poukázal i na to, že při selhání lidského či technického (technologického) faktoru může dojít



pokračování

k požáru či úniku závadných látek, o čemž i pojednal ve vztahu k vlivům na prostředí. Žalovaný právě výše uvedené zmiňuje na straně 4 napadeného rozhodnutí a straně 11 prvostupňového rozhodnutí. Stěžovatel se tak mylí, pokud v obecné rovině poukazuje na skutečnost, že se výše uvedenými skutečnostmi správní orgány nezabývaly. Obecnost vypořádání této námitky městským soudem pak souvisí s její velmi obecnou formulací a nelze ji považovat za vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí.

[24] Kasační soud považuje za nedůvodné i námitky, v nichž stěžovatel tvrdí nedostatečné ekonomické zázemí k vypracování kvalifikovaných podkladů pro svá podání a poukazuje na povinnost správních orgánů dbát principu předběžné opatrnosti a ochrany práva na zdraví a životní prostředí. Zjišťovací řízení je ovládáno principem předběžné opatrnosti a ochrany práva na životní prostředí. I proto je posouzení vlivů na životní prostředí činěno odborně (zde na základě studií provedených osobami s náležitou odborností). Stěžovatel i v obecné rovině může namítat vady odborných studií, kvalifikovaně poukázat v navazujícím řízení na nutnost stanovení podmínek pro umístění záměru (s ohledem na ochranu lidského zdraví) či nemožnost tento záměr umístit. Tuto úvahu sice může činit v obecné rovině a „neodborně“, hrozí mu však, že právě s ohledem na nedostatečné zpochybnění závěrů odborných studií nebudou jeho námitky vyslyšeny. V souzené věci se stěžovatel zejména zaměřil na otázku překračování imisních limitů benzo[a]pyrenu v dané lokalitě, o čemž kasační soud pojednal výše. V této souvislosti připomíná, že sám zákonodárce na tuto látku stanovil závazné emisní limity (srov. příloha č. 1 bod 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší), a není tak pochyb o nutnosti posuzování jejího překročení v území.

[25] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. září 2024

Lenka Krupičková  
předsedkyně senátu