



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Josefa Straky a Karla Ulíka ve věci

žalobce: **SPOLEK PŘÁTELÉ PRO POLABÍ, z.s.**
sídlem Ve Skále 190/13, 250 88 Čelákovice

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 25. 9. 2024, č. j. MZP/2024/210/3256,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá otázkou, zda byl žalobce účastníkem řízení o změně integrovaného povolení ve smyslu § 19a zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (dále jen „zákon o integrované prevenci“).
2. Společnost TOS - MET slévárna a.s. („dále jen „provozovatel“) je držitelem integrovaného povolení k zařízení *Slévárna šedé a tvárné litiny* (dále jen „zařízení“) vydaného na základě

rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 16. 3. 2005, č. j. 2972/30803/2005/OŽP (dále jen „integrováné povolení“).

3. Zařízení spadá dle přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci do kategorie činností 2.4. *Provoz sléváren železných kovů o výrobní kapacitě větší než 20 t denně.*
4. Dne 11. 4. 2024 krajský úřad zahájil z moci úřední řízení o změně integrovaného povolení podle § 19a odst. 3 zákona o integrované prevenci v návaznosti na provedený přezkum plnění závazných podmínek integrovaného povolení provedený dne 9. 5. 2023 (viz protokol o provedeném přezkumu ze dne 19. 9. 2023, č. j. 123014/2023/KUSK OŽP/Kot).
5. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 16. 5. 2024, č. j. 067152/2024/KUSK OŽP/Kot (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), vydal 14. změnu integrovaného povolení, která spočívala v následujícím:
 - v kapitole 4. se vložil nový bod *Ochrana ovzduší* s tím, že provozovatel zajistí minimalizaci otevírání dveří/vrat ve skladu vstupních surovin, pravidelně o tom proškolí zaměstnance a o nezbytně nutné době otevření dveří/vrat povede průběžnou evidenci;
 - v kapitole 6. se vložily nové body týkající se ohlašovací povinnosti provozovatele podle § 16 odst. 1 písm. b) a c) zákona o integrované prevenci.

Podle krajského úřadu se nejednalo o podstatnou změnu ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Za jediného účastníka řízení proto krajský úřad považoval provozovatele zařízení (viz rozdělovník prvostupňového rozhodnutí).

6. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce spolu s Okrašlovacím spolkem čelákovickým blanketní odvolání, v němž se označili za opomenuté účastníky.
7. Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 9. 2024, č. j. MZP/2024/210/3256 (dále jen „napadené rozhodnutí“), obě odvolání zamítl pro nepřipustnost podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Žalovaný přisvědčil úvaze krajského úřadu, že 14. změnu integrovaného povolení nelze pokládat za podstatnou změnu ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Změna spočívala pouze v minimalizaci otevírání dveří skladu surovin a souvisejících organizačních podmínkách, jejichž cílem je zamezit odvětrávání škodlivin do atmosféry. Okruh účastníků řízení tak byl vymezen § 19a odst. 4 zákona o integrované prevenci, podle kterého se řízení o nepodstatné změně účastní pouze provozovatel zařízení a jeho vlastník, není-li současně provozovatelem [§ 7 odst. 1 písm. a) a b) zákona o integrované prevenci]. Tím se pro stanovení okruhu účastníků řízení dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 43/2011-53, vylučuje aplikace správního řádu. Za „*zvláštní předpis*“ ve smyslu § 7 odst. 4 zákona o integrované prevenci totiž nelze považovat správní řád. Žalobce se coby spolek tudíž nemohl řízení o změně integrovaného povolení účastnit.

II. Obsah podání účastníků

8. Žalobce v žalobě namítá, že jej správní orgány v rozporu s § 37 odst. 3 správního řádu nevyzvaly k doplnění odvolacích důvodů blanketního odvolání. Žalobce podal blanketní odvolání z důvodu, že pro jeho doplnění neměl dostatečné poklady, které se dosud snaží získat od krajského úřadu.

9. Žalobce dále namítá, že krajský úřad neprokázal, že míra znečištění ovzduší otevřenými vraty ve skladu surovin zařízení nemůže mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Krajský úřad měl proto zveřejnit informaci o řízení podle § 8 odst. 2 zákona o integrované prevenci a umožnit spolkům účast v něm. Krajský úřad rovněž nevysvětlil, proč 14. změnu integrovaného povolení nelze pokládat za podstatnou změnu. V této souvislosti žalobce odkazuje na rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2020, č. j. 4 As 150/2019-54, č. 4135/2021 Sb. NSS.
10. Žalobce má dále za to, že povinnost stanovená prvostupňovým rozhodnutím je v zásadě nevymahatelná, neboť provedení úkonu v co nejkratším časovém intervalu může trvat i několik hodin či déle. Žalobce byl již svědkem toho, jak byla daná vrata zcela bezdůvodně otevřena více než 10 minut a zápach ze zařízení se šířil do okolí. Přijeté opatření navíc nevyžaduje uzavření vrat v době, kdy v zařízení dochází k vysokému znečištění z důvodu odlévání polotovarů apod.
11. Žalobce rovněž podotýká, že pro něj bylo překvapením, jak rychle žalovaný o podaném odvolání rozhodl. V jiné věci trvalo odvolací řízení od října 2023 do dubna 2024.
12. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Má za to, že v případě nepřipustného odvolání není třeba vyzývat odvolatele k doplnění odvolacích důvodů. Takový postup by odporoval zásadě procesní ekonomie. Současně setrvává na závěru, že 14. změna integrovaného povolení nebyla podstatnou změnou, a proto žalobce nebyl účastníkem řízení. Za těchto okolností se žalovaný nemohl zabývat věcnou správností provedené změny, kterou žalobce rozporuje.

III. Posouzení věci soudem

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
14. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
15. Žaloba není důvodná.
16. Obecně platí, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřipustnost (což je i případ napadeného rozhodnutí) podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, nýbrž posuzuje pouze jeho přípustnost (nebo včasnost). V případě žaloby proti tomuto typu rozhodnutí je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřipustné odvolání (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81, ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, či ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011-194).
17. Proto dovodil-li žalovaný nepřipustnost odvolání na základě úvahy, že žalobce nebyl v postavení účastníka, je soud oprávněn zkoumat pouze žalobní body týkající se otázky účastenství. Z tohoto hlediska se soud může zabývat pouze žalobním bodem, ve kterém je namítána nedostatečnost vysvětlení, proč 14. změnu integrovaného povolení nelze pokládat za podstatnou změnu, neboť od hodnocení této otázky se odvíjí vznik účastenství.

18. Jádrem sporu je proto otázka, zda žalobci náleželo postavení účastníka řízení o změně integrovaného povolení.
19. Právní úprava účastnictví v § 7 zákona o integrované prevenci je svébytná. Stanovení speciálního okruhu účastníků řízení podle tohoto zákona tak vylučuje aplikaci obecné úpravy účastnictví dle § 27 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 43/2011-53, odst. 7–9, shodně JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 295–296).
20. V řízení o změně integrovaného povolení se okruh účastníků liší podle toho, zda je předmětem řízení *podstatná* změna ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci, nebo změna *nepodstatná*.
21. V případě podstatné změny jsou účastníky řízení všechny subjekty uvedené v § 7 zákona o integrované prevenci. Naproti tomu v případě nepodstatné změny je okruh účastníků podle § 19a odst. 4 zákona o integrované prevenci omezen na „*subjekty uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a b) a v § 7 odst. 2*“ (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2022, č. j. 10 A 116/2016-215, odst. 115, a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 23. 9. 2020, č. j. 52 A 58/2017-232). Smyslem této úpravy je snížit u nepodstatných změn integrovaného povolení administrativní zátěž a zajistit „*účast veřejnosti a poskytování informací na optimální úrovni*“ (srov. důvodovou zprávu k novele č. 69/2013 Sb., kterou byl do § 19a vložen odst. 4).
22. V daném případě bylo řízení o změně integrovaného povolení zahájeno z moci úřední dne 11. 4. 2024. Okruh účastníků je proto třeba posuzovat podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2024, tedy po nabytí účinnosti novely č. 284/2021 Sb., která se mj. dotkla i znění § 7 zákona o integrované prevenci (srov. čl. LX bod 1 a čl. XCV této novely).
23. Klíčové je tedy určit, zda 14. změna integrovaného povolení byla změnou podstatnou, či nikoliv. Od toho se odvíjí okruh účastníků řízení.
24. Podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci se podstatnou změnou rozumí
„změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí; za podstatnou změnu se vždy považuje
 1. změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu,
 2. změna provozu v zařízení k tepelnému zpracování odpadu zpracovávajícího v zařízení uvedeném v příloze č. 1 k tomuto zákonu pouze ostatní odpad, která se dotkne tepelného zpracování nebezpečného odpadu,
 3. změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která zahrnuje výjimku z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (§ 14 odst. 5) nebo vyplývá z výsledků přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení provedeného na základě § 18 odst. 2 písm. d).“
25. Žalobce v žalobě netvrdil, že by 14. změna integrovaného povolení spadala pod některou ze shora citovaných situací, které se vždy považují za podstatnou změnu. Pouze v obecné rovině namítal, že správní orgány neprokázaly, že míra znečištění ovzduší otevřenými dveřmi/vraty ve skladu surovin zařízení nemůže mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Sám přitom nijak nespecifikoval, jaké konkrétní negativní účinky by měla provedená změna mít.
26. Za takovou specifikaci nelze pokládat žalobní tvrzení, že vrata skladu byla zcela bezdůvodně otevřena více než 10 minut a zápach ze zařízení se šířil do okolí. Kromě toho, že je takové

tvrzení ničím nepodložené, nijak se netýká potenciálních dopadů přijaté změny, nýbrž otázky, zda je povinnost minimalizovat otevírání vrat ve skladu surovin skutečně dodržována. Tato otázka však není pro posouzení samotné povahy přijaté změny podstatná, neboť na zákonnost konkrétního povolovacího aktu nemá vliv, zda jiné osoby později dodržují, či nedodržují podmínky tímto aktem stanovené (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 29/2023-58, odst. 32). Odpovědnost provozovatele či jeho zaměstnanců za případná nerespektování podmínek integrovaného povolení může být předmětem jiného typu řízení, zároveň je však zcela bez vlivu na zhodnocení, zda jde o podstatnou, či nepodstatnou změnu.

27. V zásadě totéž lze uvést i k argumentaci žalobce, že povinnosti stanovené 14. změnou integrovaného povolení jsou prakticky nevymahatelné a věcně nedostatečné. Opět, nejedná se o otázku, které by měla jakýkoliv vliv na hodnocení povahy změny z hlediska její podstatnosti. Z tohoto důvodu se soud problematikou vymahatelnosti nově uložených povinností hlouběji nezabýval.
28. Soud nejenže za strany žalobce postrádá relevantní tvrzení k naplnění kritérií podstatné změny § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci, ale ani sám neshledává žádné okolnosti, která by naznačovala naplnění zmiňovaných kritérií.
29. Soud se naopak ztotožňuje s hodnocením správních orgánů obou stupňů, že v daném případě šlo o nepodstatnou změnu.
30. Lze opět připomenout, že podstata 14. změny integrovaného povolení spočívá primárně v minimalizaci otevírání vrat ve skladu surovin a souvisejících organizačních podmínkách (proškolení zaměstnanců, vedení průběžné evidence). Žalovanému i krajskému úřadu lze proto dát za pravdu, že z povahy věci není taková změna, jejíž účelem je ochrana ovzduší, způsobilá jakkoliv negativně zasáhnout do lidského zdraví nebo životního prostředí. Pakliže doposud nebylo otevírání vrat v integrovaném povolení z roku 2005 nijak regulováno, pokládá soud shodně se správními orgány za logické, že požadavek na minimalizaci tohoto otevírání nemůže mít významný nepříznivý účinek na lidské zdraví nebo životní prostředí. Nejedná se proto o podstatnou změnu ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci.
31. Kromě povinnosti minimalizovat otevírání vrat se 14. změna integrovaného povolení týkala souvisejících organizačních podmínek (proškolení zaměstnanců, vedení průběžné evidence) a ohlašovací povinnosti provozovatele, která svým obsahem odpovídá povinnostem stanoveným § 16 odst. 1 písm. b) a c) zákona o integrované prevenci. Ani v tomto rozsahu tedy nelze pokládat přijatou změnu za podstatnou, jak se mylně domnívá žalobce.
32. Za situace, kdy se řízení týkalo nepodstatné změny integrovaného povolení, byl okruh účastníků řízení podle § 19a odst. 4 zákona o integrované prevenci omezen pouze na „subjekty uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a b) a v § 7 odst. 2.“
33. Žalovaný správně dovodil, že žalobce není účastníkem řízení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) ani b) zákona o integrované prevenci, tedy provozovatelem zařízení ani jeho vlastníkem.

34. Ve vztahu k odkazu na § 7 odst. 2 zákona o integrované prevenci se pak žalovaný zabýval tím, zda lze žalobce pokládat za účastníka podle zvláštních právních předpisů. Nutno upozornit, že § 7 odst. 2 zákona o integrované prevenci ve znění účinném od 1. 1. 2024 již neupravuje účastenství subjektů podle zvláštních předpisů, nýbrž zvláštní kvalifikační požadavky na účastenství environmentálních spolků. Od 1. 1. 2024 totiž zní toto ustanovení následovně:

„Splnění podmínky podpory nejméně 200 osob podle odstavce 1 písm. g) prokazuje právnická osoba předložením podporující podpisové listiny. V záhlaví podporující podpisové listiny a na každém jejím očíslovaném podpisovém archu se uvede alespoň

- a) identifikační údaje právnické osoby, na jejíž podporu je podporující podpisová listina určena,*
- b) skutečnost, že listina je určena na podporu účasti právnické osoby ve správním řízení, týkajícím se zařízení, v němž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem,*
- c) název zařízení podle písmene b),*
- d) číslo jednací a datum vydání oznámení o zahájení řízení podle písmene b).“*

Podmínky účasti veřejnosti jsou tak nově upraveny obdobně jako v § 3 písm. i) bodu 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (srov. důvodovou zprávu k novele č. 284/2021 Sb.). Účastenství jiných subjektů podle zvláštních právních předpisů bylo novelou č. 284/2021 Sb. přesunuto z odst. 2 do odst. 4 téhož ustanovení, které zní následovně: *„Za účastníka řízení se považuje také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, není-li již jeho postavení účastníka vymezeno v odstavci 1.“* Cílem této úpravy je zajistit účast v řízení subjektům, které by jinak byly účastníky řízení o vydání rozhodnutí podle složkových předpisů, jenž se nahrazuje integrovaným povolením (srov. důvodovou zprávu k novele č. 69/2013 Sb. a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2022, č. j. 10 A 116/2016-215, odst. 177).

35. Zřejmě v důsledku legislativní chyby zákonodárce nastala situace, kdy v souvislosti s novelizací § 7 zákona o integrované prevenci nebylo současně upraveno i znění § 19a odst. 4 téhož zákona, který nadále nesprávně odkazuje na (původní) § 7 odst. 2, a nikoliv na (novelizovaný) odst. 4. Žalovaný si byl této nepřesnosti vědom a v odůvodnění napadeného rozhodnutí správně dovodil, že žalobce nenaplnuje ani znaky účastníka řízení dle § 7 odst. 4 zákona o integrované prevenci (viz str. 3 napadeného rozhodnutí). Žalobce ostatně ani netvrdil (natož aby prokázal), že by měl být považován za účastníka podle zvláštních právních předpisů. Uvedené úvaze žalovaného tudíž nelze cokoli vytknout.
36. Jelikož žalobce nebyl účastníkem řízení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) a b) ani odst. 4 zákona o integrované prevenci, nebyl ani oprávněn podat proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaný proto postupoval zcela v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu, pokud odvolání žalobce zamítl jako nepřípustné.
37. Procesní pochybení žalovaného nelze spatřovat ani v tom, že blanketní odvolání žalobce zamítl pro nepřípustnost, aniž by přistoupil k odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 správního řádu. Takový postup by v daném případě postrádal jakýkoliv význam, neboť ani případné doplnění odvolacích důvodů by nečinilo blanketní odvolání věcně projednatelným. Žalovaný naopak postupoval zcela v souladu se zásadou hospodárnosti, pokud odvolání bez dalšího zamítl a nezpůsobil žalobci další náklady související s vedením odvolacího řízení (§ 6 odst. 2 správního řádu).
38. Přisvědčit konečně nelze ani námitce, podle které žalovaný ve srovnání s jinými řízeními postupoval v této věci překvapivě rychle. Je naopak v souladu se zásadou rychlosti řízení,

aby správní orgány vyřizovaly věci bez zbytečných průtahů (§ 6 odst. 1 správního řádu). Tím spíš za situace, kdy žalovaný ani meritorně nepřezkoumával prvostupňové rozhodnutí. Délka odvolacího řízení sama o sobě navíc neměla na zákonnost napadeného rozhodnutí jakýkoliv vliv.

IV. Závěr a náklady řízení

39. S ohledem na výše uvedené soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
40. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl procesně úspěšný. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách.

Praha 22. ledna 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu