



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Obalovna Lipník s.r.o.**, se sídlem Pražská tř. 495/58, České Budějovice, zastoupená JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti:** I) Ing. I. D., II) Y. B., III) Ing. Š. K., IV) V. K., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 16. 1. 2024, č. j. 60 A 51/2022-93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká rozhodnutí o povolení provozu stacionárního zdroje znečišťování ovzduší (obalovny živičných směsí) podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění účinném do 31. 12. 2023, kterým byly stanoveny také závazné podmínky pro tento provoz podle § 12 odst. 4 tohoto zákona. Jednou z těchto podmínek bylo stanovení maximálního ročního a denního výkonu stacionárního zdroje, které vycházelo ze závěru zjišťovacího řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném do 31. 3. 2015, podle něhož stavba stacionárního zdroje nebude dále posuzována podle tohoto zákona. S tím souvisí právní otázka, v jakém rozsahu je orgán ochrany ovzduší za této situace při stanovení maximálního ročního, případně

denního výkonu stacionárního zdroje vázán údaji uvedenými v oznámení záměru podle § 6 tohoto zákona, na jehož základě byl závěr zjišťovacího řízení vydán. Posuzováno bylo i účastenství řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o dotčení obyvatel obce, v níž se obalovna živičných směsí nachází, asfaltovým zápachem.

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) je provozovatelkou obalovny živičných směsí (dále jen „obalovna“ nebo „zdroj“), která se nachází na severovýchodním okraji města Lipník nad Bečvou. Jelikož je obalovna stacionárním zdrojem znečišťování ovzduší, k jejímu provozu se vyžaduje povolení, původně upravené v § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, ve znění účinném do 31. 12. 2023 [nyní v § 11 odst. 2 písm. c) tohoto zákona, v účinném znění]. Zároveň jde o stavbu, na kterou se vztahuje zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

[3] Provedení stavby obalovny předcházelo zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) vydal závěr zjišťovacího řízení ze dne 8. 8. 2011, č. j. KUOK 89758/2011 (dále jen „závěr zjišťovacího řízení z roku 2011“), podle něhož tato stavba za předpokladu splnění dalších podmínek nebude dále posuzována podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ve zjišťovacím řízení byly konstatovány tyto hodnoty výrobních výkonů: maximální hodinový výkon 160 t/h, maximální denní výkon za normálních podmínek 600 tun (8 h/den), průměrný denní výkon 500 tun, maximální roční výkon 140 000 tun a předpokládaný roční výkon 80 000 tun.

[4] Krajský úřad povolil provoz obalovny poprvé rozhodnutím ze dne 25. 9. 2017, č. j. KUOK 95570/2017, na dobu 12 měsíců. Následně vydal rozhodnutí ze dne 24. 9. 2018, č. j. KUOK 100623/2018, kterým povolil tento provoz na dobu dalších 18 měsíců. Následovalo povolení rozhodnutím ze dne 12. 3. 2020, č. j. KUOK 34075/2020, s platností do 31. 3. 2022. Součástí těchto rozhodnutí bylo i stanovení podmínek pro provoz obalovny podle § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, včetně podmínky, že při provozu nesmí být překročen maximální hodinový výkon 160 tun a maximální roční výroba 140 000 tun vyrobené směsi.

[5] Dne 9. 11. 2020 podala stěžovatelka žádost o povolení provozu obalovny na dobu neurčitou. V žádosti uvedla, že o povolení žádá při současném stanovení stejných limitů spočívajících v maximálním hodinovém výkonu a maximální roční výrobě. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 14. 1. 2022, č. j. KUOK 3963/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), této žádosti vyhověl, provoz obalovny povolil na dobu neurčitou a současně stanovil 25 podmínek jejího provozu. Toto rozhodnutí rovněž stanovilo i požadované limity.

[6] Proti prvostupňovému rozhodnutí podaly odvolání stěžovatelka i osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelka nezpochybňovala samotné povolení provozu obalovny na dobu neurčitou, nýbrž některé stanovené podmínky (konkrétně podmínky č. 19, 20, 21 a 22 prvostupňového rozhodnutí). Osoby zúčastněné na řízení napadly rozhodnutí jako celek a brojily zejména proti stanovenému výkonu výroby obalovny. Krajský úřad podle nich nerespektoval závěr zjišťovacího řízení z roku 2011, jehož výsledkem bylo, že pro obalovnu byl stanoven průměrný denní výkon 500 tun a maximální roční výkon 80 000 tun. Aniž by

pokračování

bylo provedeno nové zjišťovací řízení a nové posouzení vlivu obalovny na životní prostředí, byla roční výrobní kapacita navýšena na 140 000 tun. Osoby zúčastněné na řízení považovaly prvostupňové rozhodnutí za nezákonné.

[7] V průběhu odvolacího řízení dospěl žalovaný k závěru, že není v jeho kompetenci posoudit námitky týkající se závěrů zjišťovacího řízení z roku 2011. Obrátil se proto na krajský úřad jako správní orgán v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí s podnětem k provedení přezkumného řízení. Z následného sdělení krajského úřadu ze dne 18. 3. 2022, č. j. KUOK 31326/2022, zjistil, že se roční výrobní kapacita zdroje nezměnila. Skutečnost, že v prvostupňovém rozhodnutí není výslovně uvedena maximální denní výrobní kapacita, není důvodem pro opětovné posouzení vlivu na životní prostředí. Pokud by se ale zvýšila maximální roční kapacita, bylo by takovéto posouzení nutno provést. Krajský úřad uzavřel, že závěr zjišťovacího řízení z roku 2011 je stále platný a pro stěžovatelku závazný.

[8] Žalovaný o podaných odvoláních rozhodl rozhodnutím ze dne 31. 3. 2022, č. j. MZP/2022/570/239 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), kterým prvostupňové rozhodnutí zčásti změnil. Výrokem č. 1 doplnil popis zdroje a výroky č. 2 až 7 změnil text podmínek č. 1, 2, 16, 19, 20 a 22. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[9] Výrokem č. 1 žalovaný doplnil do popisu zdroje 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.“* Důvodem této změny byla jednoznačná specifikace, že maximální roční výkon se vztahuje výhradně k celoročnímu provozu. Tato specifikace se podává již z oznámení záměru ve smyslu § 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které učinila společnost SWIETELSKY, stavební s r.o. a bylo datováno k červnu 2011.

[10] Výrokem č. 2 provedl žalovaný změnu podmínky č. 1, která původně zněla: *„Při provozu obalovny nesmí být překročeny následující parametry: max. hodinový výkon 160 t/hod vyrobené směsi, maximální roční výroba 140 000 tun.“* Po změně zněla tato podmínka následovně: *„Při provozu obalovny nesmí být překročeny následující parametry: maximální hodinový výkon 160 t/hod vyrobené směsi, maximální denní výkon za normálních podmínek 600 t (8h/den), předpokládaný roční výkon obalovny 80 000 t.“*

[11] Uvedenou změnou podmínky č. 1 měl žalovaný napravit zjevné pochybení krajského úřadu v nastavení kapacit obalovny. V tomto ohledu vyšel z výše uvedeného sdělení krajského úřadu, podle něhož jsou kapacitní limity uvedené v závěrech zjišťovacího řízení z roku 2011 stále platné, a tudíž pro stěžovatelku závazné. Odkázal též na rozptylovou studii, která byla podkladem v tomto zjišťovacím řízení a podle níž obalovna byla z hlediska ochrany ovzduší objektivně posouzena pro maximální roční kapacitu 80 000 tun a provozována měla být pouze od dubna do listopadu. Již samotný záměr stěžovatelky počítal s provozem výhradně v pracovní dny vyjma sezónních pracovních dnů (tj. za období leden, únor, březen a prosinec), kdy si oznamovatel záměru nastavil maximální hodinový výkon, maximální denní výkon za normálních podmínek a předpokládaný roční výkon obalovny. Přestože stěžovatelka v žádosti vždy uváděla roční kapacitu zdroje 140 000 tun, neměla tuto kapacitu posouzenou v řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ani nedoložila jiný odborný podklad, který by odpovídal požadavkům zákona o ochraně

ovzduší. Krajský úřad nemohl povolit zdroj v rozporu s podmínkami nastavenými ve zjišťovacím řízení. Pouze pro výkon 80 000 tun existují relevantní podklady zjišťovacího řízení, aby takovýto limit mohl být stanoven jako podmínka provozu.

[12] Pokud by stěžovatelka požadovala navýšení kteréhokoli z limitů vyplývajících ze závěrů zjišťovacího řízení, musela by nejprve provést změnu záměru ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Při této změně by musely být předloženy veškeré relevantní podklady, a to s ohledem k požadovanému navýšenému limitu, kterým může být maximální hodinový výkon, maximální denní výkon za normálních podmínek nebo předpokládaný roční výkon obalovny.

[13] Výrokem č. 5 žalovaný změnil text podmínky č. 19, která spočívala v povinnosti provozovatele zjišťovat měření emise těkavých organických látek. Nově byla stěžovatelce stanovena podmínka, která zní: *„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.).“*

[14] K námitce stěžovatelky žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že pro určení okruhu účastníků řízení byl rozhodný § 27 odst. 2 správního řádu, podle kterého je účastníkem řízení každý, kdo může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech a povinnostech. V posuzované věci mohly být osoby, které měly ve správním řízení postavení účastníků řízení, přímo dotčeny na svém právu na příznivé životní prostředí a pokojné užívání nemovitých věcí (str. 26 a 27 rozhodnutí žalovaného).

II. Rozsudek krajského soudu

[15] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. Za správné označil závěry žalovaného ohledně postavení osob zúčastněných na řízení jako účastníků správního řízení. Dodal, že bydliště těchto osob, které si na intenzivní asfaltový zápach dlouhodobě stěžovaly, leží ve směru převládajícího proudění větru směrem od obalovny. Ani stěžovatelka netvrdila, že by jim nenáleželo právo na životní prostředí a s ohledem na místo jejich bydliště také právo na pokojné užívání nemovitých věcí.

[16] Skutečnost, že již v roce 2017 bylo vedeno řízení o povolení provozu stacionárního zdroje podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, ve znění účinném do 31. 12. 2023, neznamená, že následná řízení v letech 2018, 2020 a 2022 měla být vedena jako řízení o změně již vydaného povolení podle § 13 odst. 2 tohoto zákona. Tvrzení stěžovatelky, že ve změnovém řízení by nebylo možné měnit dosavadní podmínky provozu, nemá v zákoně oporu. Žalovaný provedl změnu prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení po zjištění jeho nesouladu s právními předpisy, a to zejména ve vztahu ke stanovení maximální roční kapacity výroby.

[17] Podle krajského soudu neobstojí tvrzení, že úředník detašovaného pracoviště žalovaného sídlícího v místě, kde sídlí také krajský úřad, má snahu spíše vyhovět pracovníkům tohoto podřízeného úřadu, neboť žalovaný prvostupňové

pokračování

rozhodnutí změnil a podrobil kritice. Pouhou spekulací je i možná souvislost překvapivého omezení kapacity zdroje se stížnostmi stěžovatelky proti nečinnosti žalovaného. Pochybnost stěžovatelky o nepodjatosti žalovaného zřetelně vyvěrá z nesouhlasu s obsahem jeho rozhodnutí, což ale není důvod vyloučení úřední osoby.

[18] Krajský soud přisvědčil námitce stěžovatelky, že žalovaný se měl ve výroku č. 2 svého rozhodnutí vyvarovat použití neurčitých pojmů „za normálních podmínek“ a „předpokládaný“. I tak je ale z výroku rozhodnutí žalovaného zřejmé, jaké kapacitní limity zdroje závazně povolil, jakož i důvody této změny a odkaz na konkrétní podklady, z nichž při ní žalovaný vycházel.

[19] V tom, že podle současné právní úpravy je obalovna zařazena do jiné zákonné kategorie uvedené v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, krajský soud nespatřuje důvod, pro který by mělo být možné stanovit výlučně maximální roční kapacitu zdroje, a nikoli i maximální kapacitu denní či měsíční. Ztotožnil se nicméně s postupem žalovaného, který právě z důvodu změny právní úpravy přerušil správní řízení a požádal krajský úřad o potvrzení platnosti závěru zjišťovacího řízení z roku 2011. Účelem zjišťovacího řízení je zhodnocení, jestli má být záměr s ohledem na jeho možný vliv na životní prostředí posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Příslušný správní orgán při něm logicky vychází z podkladů tvrzených a doložených samotným žadatelem, včetně uvedené provozní kapacity, která bude využívána. Byl-li příslušným správním orgánem učiněn závěr, že záměr, u něhož byla v oznámení uvedena předpokládaná denní, týdenní i roční kapacita hodnoceného zdroje znečišťování, nevyžaduje další posuzování vlivů na životní prostředí, pak je takový závěr platný pouze pro tyto zmíněné limitní hodnoty. Z podkladů nevyplývalo, že by sama stěžovatelka uvažovala o výrobě asfaltové směsi v maximálním rozsahu 160 t/h celých 8 hodin denně.

[20] Žalovaný v návaznosti na odvolání osob zúčastněných na řízení doplnil podklady a prověřil, že povoloovaný stacionární zdroj znečišťování ovzduší nebyl z hlediska ochrany ovzduší ve zjišťovacím řízení posouzen na roční kapacitu 140 000 tun vyrobené směsi, nýbrž jen na kapacitu 80 000 tun ročně. Maximální technologicky možná kapacita zdroje byla omezena limity, které si stěžovatelka nastavila sama a které byly hodnoceny ve zjišťovacím řízení. Povolit zdroj nad rámec podkladů, kterými byla ochrana ovzduší objektivně posouzena, není možné.

[21] Závěr zjišťovacího řízení z roku 2011 o tom, že zdroj nevyžaduje podrobnější posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, lze vztáhnout jen k tomu, co bylo (z hlediska vymezených parametrů) ve zjišťovacím řízení skutečně posuzováno. Měla-li stěžovatelka zájem provozovat svůj záměr na maximální projektovanou kapacitu, měla to sdělit v oznámení záměru a k zamýšlenému provozu v takovéto kapacitě předložit i rozptylovou studii. To ale neučinila. Není tedy příležitostí její argumentace, že jediným legitimně předpokládaným důvodem pro snížení maximální roční výrobní kapacity mohl být závěr o výrazném ohrožení životního prostředí, který nebyl tvrzen ani prokázán. Kromě toho krajský soud poukázal na § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle něhož posuzování podléhá i změna záměru, která vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty.

[22] Námitku porušení legitimního očekávání shledal krajský soud nedůvodnou již proto, že stěžovatelka neargumentovala žádnou konkrétní správní praxí žalovaného, která by je mohla založit. Omezila se na tvrzení, že stanovení maximálního denního limitu provozu zařízení není obvyklé a že jsou jí známy podmínky provozů jiných obaloven.

[23] Byla-li stěžovatelce uložena povinnost uvádět informace o plánovaném víkendovém provozu na svých webových stránkách a sdělit je nejméně 3 pracovní dny předem Městskému úřadu Lipník nad Bečvou, podle krajského soudu to neznámá, že jsou na ni přenášeny kontrolní pravomoci. Nejde ani o zátěž pro její majetkovou sféru. Smyslem je v předstihu informovat občany města o provozu obalovny mimo pracovní dny a eliminovat tak případné stížnosti adresované uvedenému městskému úřadu na její provoz. Neuvedení odkazu na právní základ této povinnosti v § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší ve výroku rozhodnutí žalovaného není vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí, natožpak na jeho přezkoumatelnost.

III. Kasační stížnost žalobkyně

[24] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhla jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[25] Stěžejní námitka stěžovatelky směřuje proti výroku č. 2 rozhodnutí žalovaného, který změnil nepřekročitelné limity vztahující se k provozu obalovny stanovené prvostupňovým rozhodnutím. Stěžovatelka zdůrazňuje, že kapacitním údajem ve smyslu bodu 41 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí je maximální roční výkon, a nikoli denní. O povolení trvalého provozu obalovny požádala s tím, že bude moci využít její maximální roční výkon 140 000 tun. Tím ovšem nežádala o změnu záměru, která by ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí mohla mít významný vliv na životní prostředí. Údaj o maximálním ročním výkonu obsahovalo již dřívější povolení platné do 31. 3. 2022 a provoz podle něj normálně fungoval za souhlasu žalovaného. Významnou změnou není ani navýšení denní kapacity provozu obalovny při zachování celkové roční kapacity. Krajský úřad opakovaně potvrdil, že povolení k provozu obalovny mohlo být vydáno i bez uvedení maximální denní kapacity, jejíž změna nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí (srov. přípis žalovaného ze dne 6. 5. 2019, č. j. MZP/2019/410/403, vyjádření krajského úřadu ze dne 14. 5. 2019, č. j. KUOK 48795/2019, nebo již zmíněné sdělení krajského úřadu ze dne 18. 3. 2022, č. j. KUOK 31326/2022).

[26] Posouzení, zda určitá změna podléhá režimu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je podle § 23 odst. 4 tohoto zákona vyhrazeno krajskému úřadu. Žalovaný jako odvolací orgán v řízení podle zákona o ochraně ovzduší toto oprávnění nemá. Pokud žalovaný za využití svého správního uvážení omezil maximální technicky možnou výrobní kapacitu zdroje na polovinu, měl prokázat, že dosavadní provoz zdroje při stanovených maximálních kapacitách výrazně ohrožuje životní prostředí a tento závěr přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Tomu však žalovaný nedostal a související námitka nebyla krajským soudem vypořádána. Neobstojí ani jeho tvrzení, že závěr zjišťovacího řízení z roku 2011 je stále platný a závazný. Odkazem na tento závěr nelze nahradit názor krajského úřadu v této

pokračování

věci, který je ve spisu dvakrát řádně založen a byl opětovně potvrzen vyjádřeními. Krajský soud nijak nezohlednil uvedenou argumentaci, že ve věci nešlo o změnu záměru. Pochybit měl také tím, že se nevyjádřil k námitce nezákonnosti žalovaným stanoveného ročního limitu výroby.

[27] Rozhodnutí, kterým žalovaný snížil maximální technologicky možnou kapacita obalovny, je také v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť stěžovatelce neumožňuje se proti této zpřísnující podmínce odvolat. Toho, že úprava provozních limitů je pro stěžovatelku omezením, které jí způsobují újmu, si byl vědom i krajský soud (srov. bod 31 napadeného rozsudku).

[28] Stěžovatelka připomíná, že v případě obalovny jde o moderní evropskou zahraniční výrobní technologii, která je provozována převážně v západní části Evropské unie bez jakéhokoli podrobného omezení v rámci povolené technologické výrobní kapacity. Žalovaný svým rozhodnutím formálně nastavuje parametry výroby, aniž by výrobci dával jasné signály o důvodech, pro které na jednom místě v České republice maximální technologicky přípustnou kapacitu výrobního zařízení prakticky snižuje na polovinu. Napadené rozhodnutí má o to závažnější celospolečenské důsledky, že obalovny obecně pracují nárazově v souladu s poptávkou danou aktuálním stavem dokončovaných stavebních prací, zpravidla liniových staveb. V konkrétních případech tak mohou být poptávky stavebních firem na dodávky odmítány z důvodu vypršení maximální přípustné kapacity, což může vést k poruchám při dokončování liniových veřejně prospěšných staveb či řešení mimořádných oprav či havarijních situací. Ani s těmito námitkami se žalovaný či krajský soud přezkoumatelným způsobem nevypořádali.

[29] Žalovaný i krajský úřad připustili jako účastníky řízení celou řadu osob, které proti stavbě protestovaly jen z důvodu zápachu, aniž by byly majiteli mezujících nemovitých věcí. Tyto osoby řízení prodlužovaly a svými úkony navodily stav, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo oznámeno až den poté, kdy skončil dočasný provoz obalovny a tato byla navzdory žádosti podané s předstihem minimálně den bez řádného oprávnění k provozu. Krajský soud pochybil, jestliže nevymezil, kdo v tomto typu řízení měl být účastníkem. Nepostačuje, že stavba, jejíž provoz je povolován, někomu páchne nebo se mu jinak nelíbí. Tímto postupem žalovaný fakticky restauroval nejružnější aktivisty, občanská sdružení, popř. kverulanty do pozice účastníků řízení. Žalovaný i krajský úřad postupovali při určení účastníků řízení podle § 28 ve spojení s § 27 odst. 2 správního řádu, aniž by zkoumali, zda tyto osoby mohou být předmětem řízení přímo dotčeny ve svých právech. Rozhodnutí žalovaného je v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

[30] Krajský úřad vydal v září 2017 rozhodnutí o povolení provozu zdroje podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší. Následně stejným typem rozhodnutí rozhodl v letech 2018, 2020 a 2022. Postupoval tak však nezákonně. Namísto opakovaného vydávání „prvotních“ rozhodnutí měl rozhodovat „změnovým“ rozhodnutím v řízení podle § 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší. Není zřejmé, zda byl tento postup způsoben jen odbornou neznalostí konkrétních oprávněných úředních osob, nebo jejich zlým úmyslem ponechat si v takto účelově zahajovaných „prvotních“ řízeních možnost se opakovaně vracet k již vyřešeným podmínkám. Stěžovatelka se domnívá, že tento koordinovaný postup krajského úřadu a žalovaného, kteří působí v jednom městě a jejichž oprávněné úřední osoby se blíže znají, může odůvodňovat pochybnosti o jejich nepodjatosti ve vztahu k věci.

[31] Vzhledem ke skutečnosti, že provoz obalovny není bez pravomocného povolení podle zákona o ochraně ovzduší možný, byla stěžovatelka prakticky krácena na svých právech odvolat se proti prvostupňovému rozhodnutí. Případné odvolání proti opakovaně vydávaným „prvotním“ rozhodnutím na dobu časově omezenou by vedlo k doběhnutí dříve vydaného povolení provozu a vystavení se sankcím ze strany České inspekce životního prostředí z důvodu provozu zdroje bez řádného povolení. Namítaná vada řízení má významný dopad i ke shora uvedeným účastníkům. Pokud by bylo ve věci vedeno změnové řízení podle § 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, tito účastníci by se mohli vyjadřovat jen k těm podmínkám provozu zdroje, které by byly předmětem změny. Při správném postupu správních orgánů by nemohli žádat změnu maximální roční kapacity výroby. Ke snížení povolené maximální roční kapacity na 80 000 t/rok nebyl dán zákonný důvod a žalovaný k němu ani neměl pravomoc.

[32] Žalovaný měl stanovením podmínek ve výrocih č. 1 a 2 porušit zásadu legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu, neboť je uložil za situace, kdy v případě jiných stejných či srovnatelných zdrojů správní úřady k uložení takové podmínky nepřistoupily. Stěžovatelka uvádí jako důkaz sdělení k žádosti o informace, které dne 18. 1. 2021 vydal krajský úřad. Krajský úřad neuvedením důvodů stanovení těchto podmínek porušil § 68 odst. 3 správního řádu a jeho rozhodnutí je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.

[33] Stěžovatelka považuje podmínku oznamování víkendového provozu, kterou jí ukládá výrok č. 5 rozhodnutí žalovaného, za nezákonnou, vnitřně rozpornou a porušující zásadu hospodárnosti podle § 6 odst. 2 správního řádu. Je zcela nadbytečné, aby oznamovala víkendový provoz Městskému úřadu Lipník nad Bečvou, jestliže ten může být vyrozuměn přímo Českou inspekcí životního prostředí. Stát není oprávněn své povinnosti ve vztahu k veřejnosti přenášet na účastníky řízení bez zákonného zmocnění. Posílání neustálých dílčích hlášení komplikuje čerpání dovolené pověřených pracovníků. Ohlašovací povinnost 3 pracovní dny předem není provozovatel schopen zajistit při změnách způsobených klimatickými podmínkami, kdy pokládka živice směsi je závislá na rozmarech počasí apod. Tato povinnost vede ke zřejmé újmě stěžovatelky, která nemůže reagovat na požadavky svých zákazníků na změnu termínu dodání, je-li vyžadován víkendový provoz, a byla uložena v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

IV. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[34] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry krajského soudu a trvá na zákonnosti a věcné správnosti svého rozhodnutí. V současnosti je před ním vedeno řízení o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu, které se týká výlučně zpochybňované změny denního limitu. Ve věci zatím nebylo pravomocně rozhodnuto z důvodu přezkoumání podkladových materiálů řízení vedeného u krajského úřadu. Námitky týkající se navýšení denní kapacity jsou v nyní posuzované věci nerozhodné. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného bylo narovnáno pochybení krajského úřadu v povolovacím řízení spočívající v tom, že nepoužil limitní hodnoty pro provoz obalovny stanovené v zjišťovacím řízení, a to ve vazbě k podkladům tohoto řízení. Jinak žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě. Kasační stížnost by měla být zamítnuta.

pokračování

[35] Osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření upozornila na zápach z obalovny, její dopad na životní prostředí a životy obyvatel obce. Nesouhlasí s navýšením denní výrobní kapacity obalovny na 1 600 t/den a maximální roční kapacity 80 000 t/hod. Vymezuje se též proti tvrzení stěžovatelky, že osoby zúčastněné na řízení jsou „kvaziúčastníci“ či „kverulanti“. Nejvyššímu správnímu soudu (dále též „NSS“) navrhla jako důkaz zjistit počet oznámení, kontrolních výjezdů a počet místních šetření na základě podnětů od občanů města Lipníka nad Bečvou a okolních obcí vůči kontrolním orgánům státní správy za celé období provozu obalovny. Požádala také konkretizovat informace týkající se obalovny na jejích webových stránkách.

[36] Obdobně se vyjádřily i osoby zúčastněné na řízení II) až IV). Podle svých tvrzení věc aktivně řeší, podaly petice a obrátily se k veřejnému ochránci práv. Obalovna není jediným zařízením v regionu na výrobu živichých směsí, takže liniové stavby nejsou v ohrožení.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[37] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je jako celek přípustná (přípustnost jednotlivých námitek bude posouzena níže), byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i případných vad řízení, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[38] Kasační stížnost není důvodná.

[39] V posuzované věci krajský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti stěžovatelky o povolení provozu obalovny podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Kasační námítka stěžovatelky se týkaly tvrzených vad správního řízení spočívajících v nesprávném vymezení jeho účastníků, v nezbytnosti opakovaně žádat o nové povolení provozu obalovny, a nikoli jen o změnu již vydaného povolení podle § 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, s čímž souvisí omezení možnosti podat proti rozhodnutí o takovéto žádosti odvolání, dále v podjatosti úředních osob žalovaného i krajského úřadu a v nedostatečném odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Stěžejní námitka proti věcnému posouzení se týkala tvrzené nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti změny nepřekročitelných limitů vztahujících se k provozu obalovny, které stanovilo prvostupňové rozhodnutí, a porušení legitimního očekávání stěžovatelky a nezákonnosti stanovené informační povinnosti.

[40] Již na tomto místě Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek, stejně jako rozhodnutí žalované, nejsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jejich důvody jsou z nich seznatelné v míře dostatečné k tomu, aby mohly být přezkoumány v tomto řízení.

V.a Neprojednatelnost některých kasačních námitek

[41] Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů (§ 102 s. ř. s.). V souladu s dispoziční zásadou, kterou je řízení o kasační stížnosti vedeno, je stěžovatel povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující

závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu, a vymezit tak rozsah jeho přezkumu (např. rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40, č. 113/2004 Sb. NSS, a ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74, nebo rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[42] Náležitou formulaci kasačních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě. Ty totiž směřují proti jiným rozhodnutím, než která jsou předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Stěžovatel sice může žalobní argumentaci (popř. argumentaci obsaženou v odvolání) v kasační stížnosti zopakovat, vždy však musí uvést, jaké konkrétní závěry krajského soudu považuje za nesprávné a z jakých důvodů. Neučiní-li tak, Nejvyšší správní soud je oprávněn zabývat se posouzením zákonnosti rozhodnutí krajského soudu toliko v obecné rovině. V opačném případě by za stěžovatele domýšlel, z jakých důvodů pokládá toto rozhodnutí za nesprávné (např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32, nebo rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 137/2015-45). Stěžovatel je v kasační stížnosti povinen se vymezit proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, a nikoli správního orgánu. Kasační stížnost, jejíž důvody nesměřují vůči výroku napadeného soudního rozhodnutí, resp. nesměřují proti důvodům, na nichž je toto rozhodnutí postaveno, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS).

[43] Stěžovatelka v kasační stížnosti polemizuje převážně se skutkovými a právními závěry žalovaného a její kasační námitky jsou založené na argumentaci, kterou již uplatnila před správními orgány a krajským soudem. Uvedené platí zcela pro námitky týkající se pochybnosti stran nepodjatosti úředních osob krajského úřadu a žalovaného, oznamovací povinnosti, vad řízení před správními orgány, porušení zásady legitimního očekávání krajským úřadem, nedostatečného odůvodnění rozhodnutí žalovaného a dalších souvisejících námitek [námitky uvedené pod body 3) a 4) kasační stížnosti]. Tyto námitky stěžovatelka vůbec nesměřovala proti rozsudku krajského soudu, v důsledku čehož jsou, jak vyplývá z výše odkazované judikatury, nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[44] Nepřípustné podle stejného ustanovení jsou i námitky, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že stanovením nových limitních hodnot v odvolacím řízení měla v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu ztratit možnost odvolat se, ačkoli jí v důsledku toho hrozila újma. Tuto námitku ale v žalobě neuplatnila ani neuvedla žádné skutečnosti, které jí v tom bránily. Žádné takovéto objektivní okolnosti neshledal ani Nejvyšší správní soud. Uvedená kasační námitka je proto též nepřípustná a nebylo možné se jí zabývat (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 19. 1. 2021, č. j. 6 As 266/2020-55, body 23 až 25).

[45] Argumentace obsažená ve zbývajících kasačních námitkách taktéž směřuje primárně proti rozhodnutí žalovaného a krajskému soudu. Stěžovatelka v ní však alespoň v obecné rovině vytýká krajskému soudu, že se s žalovaným ztotožnil, své závěry nedostatečně odůvodnil a napadený rozsudek zatížil nepřezkoumatelností. Těmito námitkami se lze zabývat věcně.

pokračování

V.b Postavení jiných osob jako účastníků správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu

[46] Stěžovatelka namítla, že ve správním řízení bylo postavení účastníka řízení přiznáno celé řadě osob, které proti stavbě protestovaly jen z důvodu zápachu. Nejvyšší správní soud ve vztahu k této námitce odkazuje na § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky správního řízení též dotčené osoby neuvedené v odstavci 1, „*pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech*“. To, zda byla určitá osoba takto přímo dotčena, je nutno posoudit s ohledem na rozhodnutí, kterým by mělo správní řízení skončit (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 62/2015-32, č. 3285/2015 Sb. NSS, bod 23). Platí, že „[k] tomu, aby měla určitá osoba postavení účastníka řízení podle tohoto ustanovení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech“ (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS; ačkoli se tento rozsudek vztahoval k § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, jeho závěry se přiměřeně uplatní i při výkladu příslušné úpravy podle správního řádu, srov. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 123/2012-31, č. 2765/2013 Sb. NSS, bod 22). Přímé dotčení na právech nebo povinnostech nemusí být postaveno najisto, musí však být možné (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33, č. 3884/2019 Sb. NSS, bod 25).

[47] Nejvyšší správní soud zastává názor, že přímé dotčení zakládající účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu může tomu, kdo má vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku, založit v závislosti na předmětu tohoto řízení i jeho dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem a pod, tj. různými imisemi (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2023-25, č. 2932/2013 Sb. NSS). Dotčení na právech zároveň nemusí spočívat jen v omezení vlastnického práva, nýbrž i práva na příznivé životní prostředí a práva na pohodu bydlení. Právo na pohodu bydlení lze dovozovat ze základních práv na ochranu soukromí a na ochranu obydlí zaručených v čl. 10 odst. 2 a čl. 12 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), porušení práva na respektování obydlí se neomezuje jen na konkrétní nebo fyzická narušení, jako je např. neoprávněný vstup do obydlí, ale zahrnuje vlivy jako je hluk, emise, zápachy nebo jiné formy zásahu (srov. rozsudek ESLP ze dne 2. 11. 2006, *Giacomelli proti Itálii*, č. 59909/00, bod 76). Zásahem do obydlí fyzických osob jsou tak i různé vnější vlivy, které negativně ovlivňují kvalitu bydlení (srov. rozsudek ESLP ze dne 9. 12. 1994, *López Ostra proti Španělsku*, č. 16798/90, body 51 a 58. nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 7. 2003, *Hatton a další proti Spojenému království*, č. 36022/97, body 96 a 129; též rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2025, č. j. 8 As 54/2024-52, bod 22).

[48] V posuzované věci nemá Nejvyšší správní soud důvod se od těchto závěrů odchýlit. Krajský soud správně dovodil, že osoby, s nimiž krajský úřad jednal jako s účastníky řízení, byly přímo dotčeny na právech na příznivé životní prostředí a pokojné užívání nemovitých věcí, neboť musely trpět intenzivní asfaltový zápach mající původ v provozu obalovny. Nelze naopak přisvědčit zjednodušujícímu tvrzení stěžovatelky, že krajský úřad připustil do řízení někoho pouze na základě jeho prohlášení, že mu obalovna vadí. Z obsahu správního spisu navíc vyplývá, že krajský úřad nepřizval do řízení jako účastníky všechny osoby, které by mohly být zápachem z obalovny potenciálně přímo dotčeny na svých právech, ale jen osoby, které přímé dotčení svých právech aktivně a soustavně namítaly. To platí i pro osoby

zúčastněné na řízení, jak vyplývá z vyjádření krajského úřadu k podanému odvolání ze dne 14. 2. 2022, č. j. KUOK 19913/2022. Krajský úřad v něm také vysvětlil, že s ohledem na povahu dotčení práv se nabízela i možnost stanovit jako účastníky řízení všechny obyvatele města Lipník nad Bečvou. Protože však neměl za prokázané, že i obyvatelé severní části města jsou zápachem dotčeni, zvolil řešení, kdy za účastníky považoval právě osoby, které proti zásahu opakovaně brojily. I když stěžovatelka osoby zúčastněné na řízení označovala jako „kverulanty“, v odvolání ani v žalobě neuváděla konkrétní skutečnosti zpochybňující jejich tvrzení o tom, že jsou zápachem dotčeni na svých právech.

[49] Z obsahu správního spisu a provedeného dokazování je zjevné, že prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného (zejména jde-li o zvýšení výrobních limitů obalovny) bylo způsobilé přímo zasáhnout do práv osob zúčastněných na řízení. Správní orgány i krajský soud proto správně dovodily, že těmto osobám svědčilo postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

V.c Stanovení nepřekročitelných limitů vztahujících se k provozu obalovny

[50] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nezákonnosti nepřekročitelných limitů stanovených rozhodnutím žalované, kterou krajský soud neshledal důvodnou. Předně je třeba uvést, že obalovna živičných směsí je stacionárním zdrojem znečišťování ovzduší uvedeným pod kódem 5.14 přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší. Podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, ve znění účinném do 31. 12. 2023, „[k]rajský úřad vydává povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu“. Toto povolení stanoví také závazné podmínky provozu, mezi které patří podle § 12 odst. 4 písm. e) zákona o ochraně ovzduší také „technické podmínky provozu stacionárního zdroje, pokud nejsou obsahem provozního řádu podle písmene d)“.

[51] Na stavbu obalovny živičných směsí se vztahuje zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Původně byla zařazena do kategorie „obalovny živičných směsí“ (bod 6.5 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 10. 2017). Platná právní úprava ji zařazuje do kategorie „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“ (bod 41 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění).

[52] Vzhledem k uvedenému zařazení obalovny muselo povolení záměru předcházet zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 3. 2015. Jelikož oznámení záměru ve smyslu § 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je podkladem pro zahájení zjišťovacího řízení (§ 7 odst. 2 první věty tohoto zákona, ve znění účinném do 31. 3. 2015), příslušný úřad v něm vychází primárně z údajů v něm obsažených. Oznámený záměr posuzuje v takové podobě, v jaké mu byl oznamovatelem předložen (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2023, č. j. 4 As 254/2022-44, bod 31).

[53] Podle § 7 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 3. 2015, bylo (a po pozdějších změnách tohoto ustanovení stále je) cílem zjišťovacího řízení také zjištění, „zda záměr nebo jeho změna má významný vliv na životní prostředí“ a „zda bude posuzován podle tohoto zákona“ (k účelu tohoto řízení srov. rozsudek NSS ze dne 17. 10.

pokračování

2018, č. j. 8 As 21/2018-66, bod 22). To platí podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí i pro „*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 pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob jeho užívání; tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení*“.

[54] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud příslušný orgán vydá závěr zjišťovacího řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle něhož u záměru spočívajícího v provozování stacionárního zdroje znečišťování ovzduší (obalovny živičných směsí) nebude posuzován vliv na životní prostředí podle tohoto zákona, a tento závěr vychází z předpokládaného ročního a denního výkonu uvedeného v oznámení záměru podle § 6 tohoto zákona, pak je orgán ochrany ovzduší oprávněn povolit provoz stacionárního zdroje podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší bez provedení nového posouzení vlivu na životní prostředí jen v rozsahu takto vymezeného výkonu. Za tímto účelem může jako závazné podmínky stanovit odpovídající limity výkonu podle § 12 odst. 4 písm. e) zákona o ochraně ovzduší, které zamezí provozu stacionárního zdroje v rozsahu přesahujícím oznámený předpokládaný roční a denní výkon. Jejich případné navýšení by bylo možné jen po novém posouzení takovéto změny záměru podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v němž by bylo zjišťováno, zda tato změna může mít významný vliv na životní prostředí, nebo nikoli.

[55] Podle závěru zjišťovacího řízení z roku 2011, který je nadále platný a závazný, stavba obalovny za předpokladu splnění dalších podmínek nebude dále posuzována podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tento závěr byl vydán na základě oznámení záměru, v němž se sice uvádí údaj o maximální roční výrobě 140 000 tun, avšak pouze jako součást specifikace stacionárního zdroje znečišťování ovzduší (tj. o jaké konkrétní zařízení má jít). Jinak se v oznámení záměru vždy uvádí předpokládaný roční výkon obalovny 80 000 tun (160 dní x 500 t/den), který zohledňuje, že skutečná výroba bude nižší v závislosti na odbytu a klimatických podmínkách (v zimních měsících obalovna nebude v provozu). Na tento předpokládaný roční výkon navazují i některé další údaje uvedené v oznámení záměru, resp. v rozptylové studii, např. intenzita nákladní dopravy v souvislosti s expedicí živičných směsí (80 000 t/rok – 4 000 aut/rok) nebo množství spotřebovaných surovin. Závěr zjišťovacího řízení z roku 2011 se vztahuje k takto vymezenému záměru a údaje v něm uvedené nelze posuzovat izolovaně tak, že záměr směřoval k povolení provozu obalovny při maximální roční výrobě. Žalovaný proto nepochybil, jestliže stanovil závazné podmínky podle § 12 odst. 4 písm. e) zákona o ochraně ovzduší odpovídající předpokládanému výkonu uvedenému v oznámení záměru, resp. z rozptylové studie, která byla přílohou tohoto oznámení.

[56] Jde-li o ostatní námitky stěžovatelky, nové vymezení kategorie záměrů vyžadujících zjišťovací řízení (bod 41 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění) zahrnuje podmínku, že musí jít o výrobu „*od stanoveného limitu 25 000 t/rok*“. Účelem této podmínky je pouze rozlišení záměrů, u nichž se provede zjišťovací řízení, nijak se však nedotýká oprávnění orgánu ochrany ovzduší stanovit závazné podmínky podle § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Nelze z ní dovodit, že orgán ochrany ovzduší je nyní oprávněn stanovit jen roční, a nikoli také denní limit pro výrobu stavebních hmot.

[57] I když stěžovatelka žádala o povolení trvalého provozu obalovny s tím, že ji bude moci provozovat při maximálním hodinovém výkonu 160 tun a maximálním ročním výkonu 140 000 tun, podle jejího tvrzení nešlo o změnu záměru, která by ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí mohla mít významný vliv na životní prostředí. Omezení spočívající ve stejném maximálním ročním výkonu ostatně obsahovalo i dřívější povolení udělené na dobu určitou. Za významnou změnu záměru nemělo být považováno ani navýšení denní kapacity provozu obalovny při zachování celkové roční kapacity, což krajský úřad potvrdil v několika svých vyjádřeních. Podle stěžovatelky právě jemu, a nikoli žalovanému, náleželo podle § 23 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí posouzení, zda určitá změna podléhá režimu tohoto zákona.

[58] Nejvyšší správní soud k těmto námitkám podotýká, že se mýlí s podstatou změny prvostupňového rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se jí neodchýlil od limitů předpokládaných v oznámení záměru a závěru zjišťovacího řízení z roku 2011, nýbrž naopak těmto limitům přizpůsobil příslušné závazné podmínky. To se týká nejen ročního ale i denního limitu, jak byly stanoveny oznamovatelem v oznámení záměru. Z rozhodnutí žalovaného, které učinil jako orgán ochrany ovzduší v odvolacím řízení ve věci povolení provozu obalovny, nevyplývá, že by si přisvojil jakékoli oprávnění podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a nahrazoval tak posouzení příslušného správního orgánu ohledně toho, zda určitá změna záměru má nebo nemá významný vliv na životní prostředí, jak to předpokládají § 4 odst. 1 písm. c) a § 7 tohoto zákona. Žalovaný vycházel z existujících podkladů, včetně závěru zjišťovacího řízení z roku 2011.

[59] Uvedené závěry nezpochybňuje ani obecný poukaz stěžovatelky na to, že v jiných členských státech Evropské unie je provozována obdobná technologie bez jakéhokoli podrobného omezení. V posuzované věci bylo rozhodováno o povolení provozu na základě určitých podkladů, jimiž byly orgány ochrany ovzduší vázány. Pakliže stěžovatelka již nepovažuje podmínky provozu formulované v ohlášení záměru za účelné, může požádat o změnu povolení provozu obalovny podle 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší a za tímto účelem oznámit změnu záměru, v níž by se příslušný orgán vyjádřil k tomu, zda takováto změna podléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Tvrzení o závažných celospolečenských důsledcích omezení provozu obalovny na nezbytnosti dodržení tohoto zákonného postupu nemůže nic změnit. Ani uvedený okruh námitek tak nečiní kasační stížnosti stěžovatelky důvodnou.

[60] Závěrem je namístě uvést, že důkazním návrhům osoby zúčastněné na řízení I) Nejvyšší správní soud nevyhověl, neboť všechny rozhodné skutečnosti pro rozhodnutí o kasační stížnosti byly obsaženy již ve spisech krajského soudu a žalovaného.

VI. Závěr a náklady řízení

[61] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

pokračování

[62] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatelka neměla úspěch ve věci, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[63] Nejvyšší správní soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jim mohl přiznat právo na náhradu nákladů řízení. V souladu s § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. tudíž rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. května 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu