

Brno dne 12. října 2023
Č. j.: MZP/2023/560/958
Sp. zn.: ZN/MZP/2023/560/139

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo životního prostředí, odbor výkonu státní správy IV (dále jen MŽP), jako odvolací správní orgán příslušný podle § 27 odst. 4 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 201/2012 Sb.), rozhodlo **o odvolání** účastníka řízení **Malý zámeček, s.r.o., IČO 479 00 750, Herálec 1**, zast. Mgr. Lenkou Němcovou, advokátkou, FORLEX s.r.o., advokátní kancelář, Ostrava, Poděbradova 2738/16, datovaném dne 9. 5. 2023, **proti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina** č. j. KUJI 44610/2023 ze dne 26. 4. 2023, **kterým byla** k žádosti **MERYDEN, a.s., IČO 292 25 990, Brno, Kaštanová 539/64, vydána změna č. 2 povolení provozu** stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší uvedených v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb. – **bioplynové stanice** a kogenerační jednotky – umístěných **v zemědělském areálu v obci Herálec**, okres Havlíčkův Brod, podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., jako **změna č. 2 povolení provozu vydaného podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb. rozhodnutím č. j. KUJI 46225/2013 OŽP vyhotoveným dne 28. 6. 2013 (právní moci nabylo dne 19. 7. 2013), ve znění rozhodnutí č. j. KUJI 93669/2016 OŽPZ vyhotoveného dne 12. 12. 2016 (v právní moci od 30. 12. 2016), kterým byla vydána změna č. 1 citovaného povolení provozu**, v odvolacím řízení v souladu s § 89 až 93 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 500/2004 Sb.), takto:

Podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. se odvolání účastníka řízení Malý zámeček, s.r.o., IČO 479 00 750, Herálec 1, zast. Mgr. Lenkou Němcovou, advokátkou, FORLEX s.r.o., advokátní kancelář, Ostrava, Poděbradova 2738/16, s datem 9. 5. 2023,

z a m í t á

a rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen krajský úřad) vyhotovené dne 26. 4. 2023 pod č. j. KUJI 44610/2023

s e p o t v r z u j e.

Účastník řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb.:

MERYDEN, a.s., IČO 292 25 990, Brno, Kaštanová 539/64, IDDS: u5hr3xq

O d ů v o d n ě n í

Krajský úřad obdržel dne 2. 3. 2023 žádost provozovatele MERYDEN, a.s., IČO 292 25 990, Brno, Kaštanová 539/64 (dále jen žadatel nebo provozovatel), o změnu č. 2 povolení provozu stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší uvedených v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb. – bioplynové stanice a kogenerační jednotky – v zemědělském areálu Herálec, na základě § 13 odst. 2 zák. č. 201/2012 Sb., a to z důvodu plynotěsného zastřešení koncového skladu digestátu bioplynové stanice. K žádosti byl přiložen návrh aktualizovaného provozního řádu.

Krajský úřad oslovil Českou inspekci životního prostředí, Oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále jen ČIŽP), která má podle § 12 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. v řízení postavení dotčeného orgánu státní správy. ČIŽP dopisem ze dne 15. 3. 2023 sdělila, že provozní řád byl aktualizován v souladu s navrhovanou změnou, že ČIŽP s jeho zněním souhlasí, ke změně povolení provozu nemá připomínky a souhlasí s jejím vydáním.

Jako vedlejší účastník řízení (podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.) se krajskému úřadu z titulu vlastníka pozemků, resp. nemovitosti „v sousedství“ bioplynové stanice přihlásil subjekt Malý zámeček, s.r.o., IČO 479 00 750, Herálec 1, s tím, že ho na základě udělené plné moci bude v řízení zastupovat Mgr. Lenka Němcová, advokátka, FORLEX s.r.o., advokátní kancelář, Ostrava, Poděbradova 2738/16 (dále jen sousední subjekt, navrhovatel či odvolatel).

Dopisem ze dne 4. 4. 2023 krajský úřad oběma účastníkům sdělil, že ukončil shromažďování podkladů pro rozhodnutí a ve smyslu § 36 odst. 3 z. č. 500/2004 Sb. jim zaslal veškeré součásti spisu vedeného pod sp. zn. OZPZ 516/2023 Žák s tím, že ve lhůtě do 10 dnů od jejich doručení mají možnost vyjádřit se k podkladům, případně využít dalších procesních oprávnění v řízení.

Sousední subjekt zaslal dne 17. 4. 2023 vyjádření, kde zejména namítal, že podaná žádost není dostatečně určitá a podložená kompletní dokumentací, a proto se k věci nemůže kvalifikovaně vyjádřit, když navíc ani nedisponuje předchozí verzí provozního řádu.

Krajský úřad poté řízení v první instanci ukončil dne 26. 4. 2023 rozhodnutím, kterým žadatelé vyhověli tak, že jej novou podmínkou č. 1 povolení provozu zavázal k provozování bioplynové stanice v souladu s aktualizovaným provozním řádem. Oba účastníci řízení rozhodnutí obdrželi ještě v týž den, tj. 26. 4. 2023. Sousední subjekt podal dne 9. 5. 2023 včasné odvolání, v němž navrhuje zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, s následující argumentací:

„6. Navrhovatel ve svém Vyjádření poukázal ... že Žádost není dostatečně určitá, neboť neobsahuje kompletní dokumentaci ... nebyl zjištěn skutkový stav, jak vyžaduje zásada materiální pravdy. Krajský úřad ... relativizuje ... tím, že vymáhání povinností plynoucích z právní předpisů je úkolem kontrolních orgánů, nikoliv předmětem Řízení... Má-li Navrhovatel řádně uplatňovat svá práva ... je nezbytné se seznámit s obsahem veškerých listin a dokumentů, které s Žadostí, resp. s Řízením, souvisí...

7. ...Krajský úřad ... plynotěsnost provedení zastřešení vyvozuje čistě z tvrzení uvedených v aktualizovaném provozním řádu bez faktického ověření pravdivosti zde tvrzených skutečností. Plynotěsnost a provedení zastřešení je přitom klíčová z důvodu úniku pachu, což je v dané lokalitě dlouhodobý problém, na nějž Navrhovatel dlouhodobě poukazuje a domáhá se nápravy.

8. ...ze strany příslušného stavebního úřadu ... v řízení o realizaci zastřešení koncového skladu bioplynové stanice ... mu nebylo přiznáno účastenství ... dosud neměl žádnou možnost seznámit se s tím, zdali k realizaci ... došlo ... tak, jak je uvedeno v Žádosti...

9. Navrhovatel dále odkazuje na recentní rozhodovací praxi, dle které platí, že ... nedostatky ve skutkových zjištěních vedou k nepřezkoumatelnosti a vadnosti řízení. Samotný Krajský úřad se nevypořádal se skutečnostmi uvedenými ve Vyjádření Navrhovatele, čímž své Rozhodnutí zatížil vadou. ¹ Srov. rozhodnutí NSS, č. j. 72 A 2/2019-37..."

Krajský úřad zaslal stejnopis odvolání žadateli, který k němu v podání ze dne 19. 5. 2023 uvedl, že k realizaci zastřešení přikročil na základě požadavku vzneseného právě sousedním subjektem, doložil kopii protokolu o těsnosti plynojemu (datum zkoušky: 28. 9. 2022) s konstatováním, že prokázání plynotěsnosti zařízení je kontrolováno v rámci kolaudačního řízení stavebním úřadem.

Jelikož krajský úřad neshledal podmínky pro postup podle § 87 zákona č. 500/2004 Sb., předal vedený správní spis i se svým stanoviskem MŽP, které pak pro rozhodnutí za účelem vypořádání odvolacích námitek shromáždilo další podklady, a to fotokopie následujících dokumentů:

- rozhodnutí krajského úřadu č. j. KUJI 46225/2013 OŽP ze dne 28. 6. 2013, ve věci povolení provozu řešených zdrojů vydané žadateli (bez schváleného provozního řádu),
- rozhodnutí krajského úřadu č. j. KUJI 93669/2016 OŽPZ ze dne 12. 12. 2016, ve věci změny č. 1 předmětného povolení provozu, včetně tehdy schváleného provozního řádu,
- dokumenty z posuzování vlivů záměru „Revitalizace živočišné výroby v Zemědělském obchodním družstvu v Herálcích (druhé podání)“ na životní prostředí (z tzv. procesu EIA) podle zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 100/2001 Sb.), dostupné na https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_VYS1027 [cit. 2023-08-04],
- rozhodnutí MŽP č. j. MZP/2022/560/1832 ze dne 10. 11. 2022, jímž bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb. změněno závazné stanovisko krajského úřadu č. j. KUJI 38246/2021 ze dne 3. 5. 2021 vydané k předešle uvedenému záměru podle zákona č. 100/2001 Sb.,
- žádost provozovatele o vydání závazného stanoviska podle § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb., která byla na krajský úřad podána dne 19. 5. 2022,
- vyjádření ČIŽP č. j. ČIŽP/46/2022/3005 ze dne 27. 5. 2022,
- závazné stanovisko krajského úřadu č. j. KUJI 44654/2022 ze dne 3. 6. 2022, jímž tento k žádosti provozovatele podle § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb. vyslovil souhlas s provedením stavby „Zastřešení skladovací nádrže bioplynové stanice“,
- rozhodnutí č. j. MHB_ST/911/2022/Pa-5 JID 86287/2022/muhb ze dne 23. 8. 2022, jímž příslušný stavební úřad následně vydal na tuto stavbu společné povolení
- a žádost sousedního subjektu, adresovaná krajskému úřadu, o informace ve věci zahájení řízení podle zákona č. 201/2012 Sb. a o přiznání postavení účastníka s datem 2. 2. 2023.

Oba účastníci řízení byli o tomto postupu vyrozuměni usnesením MŽP č. j. MZP/2023/240/1369 ze dne 8. 8. 2023 a zároveň jim byla stanovena lhůta pro vyjádření k podkladům před vydáním rozhodnutí o odvolání (§ 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.).

Sousední subjekt poté v reakci ze dne 23. 8. 2023 odkázal na svá předchozí podání, zopakoval uplatněné námitky a vlastní argumentaci ještě rozšířil o následující tvrzení a návrhy:

„6. ...zastřešením vzniklo vyhrazené plynové zařízení, na které se vztahují obdobné zabezpečující požadavky jako na ... fermentor ... musí vyhovovat technickým požadavkům na zařízení pro výrobu bioplynu dle technických pravidel plynového hospodářství bioplynových stanic TPG 98302 ze dne 9. 3. 2016 ... § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 458/2000 Sb. ...

7. ...Z Protokolu ... není zřejmé, zdali se měření a revize účastnila oprávněná osoba technické inspekce Organizací státního dozoru ... ve smyslu zákona č. 174/1968 Sb. ... nelze považovat za dostatečný dokument k prokázání plynotěsnosti ... nelze říci, že by se situace se zápachem v okolí BPS významně zlepšila ... navrhuje, aby Krajský úřad tuto skutečnost **prověřil a vyzval společnost MERYDEN k řádnému prokázání plynotěsnosti zastřešení skladu digestátu.**

8. ...není zřejmé, zdali ... nainstalovala odpovídající míchadla do tzv. EX-zóny (prostor, ve kterém se ... předpokládá přítomnost výbušné atmosféry), a zdali ... zapojen hořák nespotřebovaného bioplynu (tzv. fléra) jako průběžný pojistný prvek ... navrhuje, aby Krajský úřad tuto skutečnost **prověřil a vyzval společnost MERYDEN k doplnění...“**

MŽP po seznámení se s prvoinstančním spisem a následném doplnění podkladů **přezkoumalo** postupem podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. **napadené rozhodnutí a správní řízení, které jeho vydání předcházelo, a v postavení odvolacího orgánu konstatuje:**

Meritorní přezkum rozhodnutí je možný toliko za předpokladu, že jde o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku (z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé).

Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS), za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost se považuje rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně správní orgán rozhodl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nemá oporu v zákoně. Pod tento pojem spadají i případy, kdy z rozhodnutí nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu. Pod nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů se pak řadí nedostatek důvodů skutkových – typicky případ, kdy správní orgán opře rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované nebo zjištěné v rozporu se zákonem, příp. zcela opomene vypořádat některou z uplatněných námitek. K tomu viz např. rozsudek NSS č. j. 8 Afs 267/2017 - 39 ze dne 27. 2. 2019 či rozsudek NSS č. j. 7 As 179/2016 - 37 ze dne 6. 12. 2016 (všechny citované judikáty jsou dostupné na www.nssoud.cz).

Rozhodnutí krajského úřadu podle přesvědčení MŽP všechna kritéria přezkoumatelnosti splňuje, je-li z něho patrné, jaký skutkový stav vzal za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech a k jakému závěru dospěl. Tvrzení sousedního subjektu, že se snad krajský úřad nevypořádal se skutečnostmi uvedenými v jeho vyjádření, není pravdivé (jím citovaný rozsudek č. j. 72 A 2/2019 - 37 byl ve skutečnosti vydán Krajským soudem v Ostravě, a později zrušen rozsudkem NSS č. j. 9 As 136/2020 - 18 ze dne 2. 7. 2020). Institut nepřezkoumatelnosti není možno libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej kupř. i na případy, kdy se správní orgán podstatou uplatněné námítky zabývá a vyloží, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť v odůvodnění výslovně nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se tak (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí není projevem nenaplněné subjektivní představy odvolatele o tom, jak podrobně by mělo být odůvodněno, nýbrž objektivní překážkou, která odvolacímu orgánu fakticky znemožňuje napadené rozhodnutí přezkoumat. K tomu srovnej např. rozsudek NSS č. j. 3 Azs 69/2016 - 24 ze dne 28. 2. 2017.

Ke všem činnostem spojovaným **s potenciální možností negativních vlivů na vnější ovzduší, jež mají charakter stacionárních zdrojů** znečišťování ovzduší **uvedených v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb.** je jejich provozovatel (§ 2 písm. h) zákona č. 201/2012 Sb.) povinen získat souhlasné závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany ovzduší k řízením podle jiného právního předpisu, v tomto případě podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 183/2006 Sb.), a nakonec **vlastní povolení provozu** (§ 11 odst. 2 písm. b), c) a d) zákona č. 201/2012 Sb.), jež vydává místně příslušný krajský úřad.

Předmětná bioplynová stanice je v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb. zařazena pod kód „3.7. Výroba bioplynu“. Energetické využití vyrobeného bioplynu – spalování bioplynu v kogenerační jednotce – je druhým samostatným zdrojem, v citované zákonné příloze uvedeným pod kódem „1.2. Spalování paliv v pístových spalovacích motorech o celkovém jmenovitém tepelném příkonu od více než 0,3 MW do 5 MW včetně“. Žadatel je **z titulu provozovatele povinen tyto provozovat pouze na základě a v souladu s povolením provozu**, jehož integrální součástí je v případě výroby bioplynu mj. i provozní řád (§ 17 odst. 3 písm. a), ve spojení s § 12 odst. 4 písm. d) a sloupcem C v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb.).

Ze shromážděných podkladů vyplývá, že povolení provozu předmětných zdrojů bylo vydáno rozhodnutím krajského úřadu č. j. KUJI 46225/2013 OŽP ze dne 28. 6. 2013 (v právní moci od 19. 7. 2013). Později bylo toto na žádost provozovatele změno rozhodnutím krajského úřadu č. j. KUJI 93669/2016 OŽPZ ze dne 12. 12. 2016 (v právní moci od 30. 12. 2016), vydaným v řízení o změně č. 1 povolení provozu podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., v němž bylo sousednímu subjektu přiznáno postavení účastníka řízení (§ 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.). Jak v odůvodnění svého rozhodnutí správně argumentuje krajský úřad, odvolatel z této doby prokazatelně disponuje dřívější verzí provozního řádu, není tudíž pravdou, že nemohl posoudit rozsah nově navržených změn a kvalifikovaně se k aktualizovanému provoznímu řádu, který byl posléze rozhodnutím o změně č. 2 povolení provozu schválen, v prvoinstančním řízení vyjádřit.

Napadené rozhodnutí (byť sice v navazujícím řízení podle § 3 písm. g), ve spojení s § 9a a násl. z. č. 100/2001 Sb. vydáno nebylo) úzce souvisí s procesem EIA, resp. se souhlasným závazným stanoviskem EIA, které podle § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. vydal krajský úřad (příslušný orgán EIA) dne 3. 5. 2021 pod č. j. KUJI 38246/2021, k záměru oznamovatele Zemědělské obchodní družstvo v Herálcích, IČO 001 22 335, Herálec čp. 134 (dále jen oznamovatel), s názvem „Revitalizace živočišné výroby v Zemědělském obchodním družstvu v Herálcích“, přičemž stanovil podmínky pro fázi přípravy, výstavby a provozu záměru, jež mají zajistit předcházení, vyloučení, resp. minimalizaci a kompenzaci negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Uvedené závazné stanovisko EIA bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb. – po vyhodnocení podnětu odvolatele – změněno rozhodnutím MŽP vydaným dne 10. 11. 2022 pod č. j. MZP/2022/560/1832 (v právní moci od 10. 11. 2022).

V aktuálním znění citovaného **závazného stanoviska EIA** jsou v části A. bodu I.8 stanoveny pro fázi přípravy záměru (vedle dalšího) tyto závazné **podmínky**:

„4. Projednat s provozovatelem bioplynové stanice obsah žádosti o změnu povolení provozu bioplynové stanice podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší ... kterou bude nutné podat v souvislosti s provozní návazností na nový chov skotu. Na základě dohody s provozovatelem bioplynové stanice zajistit, aby žádost o změnu povolení provozu bioplynové stanice podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. ... obsahovala návrh následujících opatření:

- a) Návrh zastřešení skladu digestátu bioplynové stanice.*
- b) Jakákoliv manipulace se vstupními materiály, které mohou způsobovat pachovou zátěž na území provozu bioplynové stanice, musí vést k jejich co nejrychlejší aplikaci do bioplynové stanice nebo k jejich zaplachtování.*
- c) Siláž odkryt pouze v takovém rozsahu, jaký bude bezprostředně odebrán do bioplynové stanice.*
- d) Při sklizni vždy aplikovat do siláží a senáží biotechnologické konzervanty, které potlačí nežádoucí kvašení za vzniku podílu např. kyseliny máselné nebo oxidaci za vzniku alkoholů.*
- e) Evidovat a pro účely případné kontroly doložit seznam aktuálně použitých konzervantů pro výrobu siláží a senáží.*

5. K žádosti o vydání stavebního povolení doložit kopii změny povolení provozu bioplynové stanice v areálu dle § 13 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

(pozn.: podtržení v textu doplněno odvolacím orgánem)

Ke kumulaci vlivů obou provozů je pak v odůvodnění závazného stanoviska EIA konstatováno:

„Podmínky A.4 a A.5 se týkají provozu bioplynové stanice, který se záměrem úzce souvisí, neboť oznamovatel do ní dodává a nadále bude dodávat vstupní surovinu (kejda) a odebírá z ní výsledný produkt, tj. digestát ke hnojení pozemků.

...Bioplynová stanice v areálu zemědělského obchodního družstva ... má schválený provozní řád, který obsahuje technická a provozní opatření k omezení emisí znečišťujících látek obtěžujících

zápachem (u vstupních hmot se kontroluje kvalita uskladnění – zaplachtování, míra zhutnění, využití konzervantů) ... odorizační mlžící systém na silážních žlabech ...

Vlastní anaerobní fermentace je proces v uzavřeném fermentoru bez přístupu vzduchu. Zdrojem fugitivních emisí jsou činnosti spočívající v manipulaci se vstupní biomasou a fermentačním zbytkem (digestát). Ke zlepšení poměrů ... doporučili zpracovatelé dokumentace, rozptylové studie, posudku opatření spočívající kromě včasného dodání materiálů, řádného silážování též zastřešení stávajícího skladu digestátu ... opatření, která mají přispět ke snížení pachového působení při manipulaci se vstupní biomasou a při uskladnění vyprodukovaného digestátu...

...zařízení k chovu skotu a bioplynová stanice jsou dva samostatné zdroje znečišťování ovzduší, které mají jiného provozovatele a jsou povoleny v oddělených řízeních. Příslušný úřad ... uplatnil v tomto závazném stanovisku nepřímo i podmínky k provozu bioplynové stanice v řízení o změně povolení zdroje znečišťování ovzduší, které s touto problematikou souvisí. Splnění těchto podmínek je ... v rukou oznamovatele záměru, který musí formou dohody s provozovatelem bioplynové stanice zajistit jejich splnění. Jelikož nově odpadne manipulace s kejdou, která již nebude čerpána dovozem z cisteren, odpadne manipulace s hnojem (nebude do bioplynové stanice vůbec vstupovat, z areálu bude odvážen) dojde k omezení působení pachových látek při manipulaci s touto surovinou, která bude pro činnost bioplynové stanice stěžejní (trojnásobný nárůst). Právě manipulaci s kejdou ovlivní oznamovatel i z hlediska technologického řešení, neboť potrubím vedeným z jeho přečerpávací jímky do zařízení bioplynové stanice, tedy přímým propojením, bude kejda do bioplynové stanice dodávána. Zde dojde k zásadní změně (odbourání působení pachových látek vzhledem k zakrytí vstupní cesty). Zastřešení skladu digestátu je jedním z opatření, které zpracovatel rozptylové studie doporučil pro celkové významné zlepšení situace v území. Propojení obou subjektů (tedy Zemědělského obchodního družstva v Herálci a společnosti MERYDEN, a.s.) bylo opakovaně veřejností uváděno i při veřejném projednání..."

Hlavní odvolací námitkou, kterou sousední subjekt uplatňoval už v rámci prvoinstančního řízení, je tvrzení, že **žádost o změnu č. 2 povolení provozu není dostatečně určitá a podložená** kompletní dokumentací prokazující, že opravdu došlo k plynotěsnému zastřešení koncového skladu digestátu, v důsledku čehož podle něj nebyl náležitě zjištěn skutkový stav věci.

Krajský úřad se podstatou této námitky řádně zabýval, když v odůvodnění rozhodnutí mj. uvedl:

„...požadavky na obsah žádosti o povolení provozu ... jsou uvedeny v příloze č. 7 k zákonu o ochraně ovzduší. Obsahové náležitosti žádosti o změnu povolení provozu dle § 13 odst. 2 ... nejsou zákonem o ochraně ovzduší přesně specifikovány. Vzor žádosti o změnu povolení provozu, který krajský úřad zveřejňuje na svých stránkách a poskytuje pro případné využití ... není ... závazným ... stručná žádost byla doplněna aktualizovaným provozním řádem, který obsahuje ... údaje o předmětných zdrojích a je z něj patrná také navrhovaná změna zdroje (plynotěsné zastřešení koncového skladu digestátu – str. 9 ... provozního řádu), nepožadoval ... doplnění ... Krajský úřad také vydal dne 3. 6. 2022 souhlasné závazné stanovisko č.j.: KUJI 44654/2022 podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší k provedení stavby ... „Zastřešení skladovací nádrže bioplynové stanice“. V rámci řízení o vydání závazného stanoviska měl k dispozici projektovou dokumentaci pro vydání stavebního povolení vypracovanou panem L. Rybyšarem v prosinci 2021.

Plynotěsné zastřešení jímek představuje technologii, která je v rámci dokumentu „Referenční dokument o nejlepších dostupných technikách u stacionárních zdrojů nespádajících pod BREF - Chovy dojeného skotu, králíků, drůbeže a prasat“ označena za technologii, kterou lze dosáhnout nejvyššího omezení emisí amoniaku u kejdy o 80 %. Podobný efekt lze očekávat ... u koncového skladu digestátu. Plynotěsným zastřešením dochází k eliminaci uvolňování zbytkového množství bioplynu do ovzduší a lze očekávat také pozitivní efekt na omezení vzniku emisí látek, které mohou obtěžovat zápachem.

... Závazné stanovisko EIA požadovalo zastřešení koncového skladu bioplynové stanice, bez další technické specifikace typu zastřešení. Provozovatel přistoupil k plynotěsnému zastřešení, což ... patrné z projektové dokumentace ... tuto skutečnost ... propasal také do znění provozního řádu, k jehož plnění ho zavazuje podmínka č. 1 tohoto rozhodnutí. Vymáhání povinností vyplývajících ... z legislativy ochrany ovzduší a z povolení provozu zdroje je věcí kontrolních orgánů, v tomto případě České inspekce životního prostředí. Kontrola toho, zda byla předmětná stavba realizována v souladu s projektovou dokumentací, je věcí příslušného stavebního úřadu.

(pozn.: potvrzení v textu doplněno odvolacím orgánem)

Z podané žádosti je patrné, že provozovatel sice využil krajským úřadem vytvořený „Vzor žádosti o změnu povolení provozu zdroje znečišťování ovzduší“, který je dostupný v sekci „Ke stažení“ na <https://www.kr-vysocina.cz/ochrana%2Dovzduusi/ms-122295/p1=122295> [cit. 2023-09-25], do formuláře ale vyplnil pouze identifikační údaje vztahující se k jeho osobě a k provozovaným zdrojům s tím, že žádá o vydání změny povolení podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. heslovitě popsané jako „Plynotěsné zastřešení koncového skladu“ a k tomuto pak přiložil návrh aktualizovaného provozního řádu.

Ačkoli se jedná o velmi strohé podání, podle posouzení MŽP náležitosti žádosti stanovené v § 45 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. splňuje. Podání obsahuje všechny obecné náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. a je z něj patrné, o co provozovatel žádá. Neoznačení dalších účastníků řízení není podstatnou vadou žádosti, která by bránila pokračování v řízení, vzhledem k povinnosti krajského úřadu správně vymezit okruh účastníků řízení a jednat s nimi. Žadatelem nesprávně určený okruh ostatních účastníků řízení není vadou podání, k jejíž nápravě by správní orgán mohl provozovatele vyzývat. Více k tomu In Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 275 - 280.

Co se týče dalších náležitostí, event. stanovených zvláštní právní úpravou, příloha č. 7 k zákonu č. 201/2012 Sb. se na žádost podle § 13 odst. 2 téhož zákona skutečně povinně nevztahuje, ale u žádosti o změnu povolení je zákonem v některých případech požadován odborný posudek nebo rozptylová studie, obé zpracované autorizovanou osobou. Na aktuálně řešenou věc se povinnost předložit k žádosti odborný posudek, když bylo předešle vedeno řízení podle z. č. 183/2006 Sb. (předmětná změna na zdroji zasáhla do stavebního řešení a dne 23. 8. 2022 bylo po provedeném řízení vydáno společné povolení), výslovně nevztahovala (§ 11 odst. 8 zákona č. 201/2012 Sb.). Podobně povinnost předložit rozptylovou studii nebyla dána, neboť výroba bioplynu, již se změna týká, není zdrojem označeným ve sloupci A v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb. a k navýšení jmenovitého tepelného příkonu kogenerační jednotky, resp. projektované produkce spalovaného bioplynu a tím i příspěvku k dnešní úrovni znečištění nedojde; závazný je názor krajského úřadu (§ 11 odst. 9 z. č. 201/2012 Sb.). V tomto směru MŽP odůvodnění rozhodnutí upřesňuje.

Krajský úřad poté, co ukončil shromažďování podkladů pro rozhodnutí, zaslal oběma účastníkům řízení ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. veškeré součásti vedeného správního spisu s tím, že ve lhůtě do 10 dnů od jejich doručení mají možnost vyjádřit se k podkladům. Uplatněné námitky sousedního subjektu potom v odůvodnění rozhodnutí vypořádal mj. i za pomoci dalších skutečností, jež mu byly známy z jeho úřední činnosti (§ 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.).

V odůvodnění rozhodnutí MŽP ze dne 10. 11. 2022, kterým bylo v přezkumném řízení citované závazné stanovisko EIA změněno, je mj. uvedeno: „Z obsahu podnětu vyplynulo, že Navrhovatel je účastníkem společného územního a stavebního řízení ve věci výše uvedeného záměru, jehož zahájení oznámil Městský úřad Havlíčkův Brod veřejnou vyhláškou ... ze dne 15.06.2022.“ Proto měl krajský úřad zřejmě (až do obdržení odvolání) za to, že je sousednímu subjektu (podobně jako žadateli) jím vydané závazné stanovisko podle § 11 odst. 2 písm. c) zák. č. 201/2012 Sb. a projektová dokumentace z řízení vedeného před stavebním úřadem známa, stejně jako je jim známa existence a obsah dokumentů z procesu EIA. Přesto byl krajský úřad povinen všechny

dokumenty, jimiž se chystal argumentovat, opatřit do spisu a znovu vyrozumět oba účastníky řízení o možnosti seznámit se s doplněnými podklady před vydáním rozhodnutí.

Zásada jednotnosti správního řízení sice umožňuje, aby odvolací správní orgán napravit některé nedostatky odůvodnění správního orgánu prvního stupně, tím však nesmí být dotčena zásada dvojinstančnosti správního řízení, v důsledku čehož by byl účastník "zkrácen o jednu instanci". Těžištěm nalézání skutkového stavu je vždy prvoinstanční řízení a před vydáním rozhodnutí má mít účastník možnost vyjádřit se ke všem důkazům. Pokud by uplatnil námítky či připomínky proti provedení dokazování, vyjádřil se k daným důkazům či navrhl doplnění dokazování až v odvolacím řízení, a to z důvodu neumožnění vyjádření se před vydáním prvoinstančního rozhodnutí, přeneslo by se zjišťování skutkového stavu z řízení před prvostupňovým správním orgánem ke správnímu orgánu druhostupňovému, proti jehož rozhodnutí se již účastník nemůže odvolat. Tím by byla porušena zásada dvojinstančnosti řízení. Odvolací řízení má být řízením, kde se především přezkoumává závěr správního orgánu prvního stupně (s výjimkou stanovenou např. v § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb.). Porušení povinnosti umožnit účastníkům vyjádřit se ke všem podkladům před vydáním rozhodnutí je tak vadou řízení, již principálně nelze napravit až v odvolacím řízení (srov. rozsudek NSS č. j. 3 As 167/2014 - 41 ze dne 9. 3. 2016).

Porušení povinnosti vyplývající pro prvoinstanční orgán z § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. tedy zásadně představuje vadu řízení, jež má vliv na zákonnost následně vydaného rozhodnutí. Není nicméně vyloučeno, že v konkrétním případě tato vada řízení nemusí dosáhnout intenzity, která by ke zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí musela nutně vést (viz kupř. rozsudek NSS č. j. 5 As 60/2009 - 163 ze dne 16. 6. 2010). MŽP se proto zabývalo i tímto aspektem věci, kdy předně shromáždilo další související podklady, o čemž oba účastníky zpraveno a stanovilo jim lhůtu pro vyjádření před vydáním rozhodnutí o odvolání (§ 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.).

Předmětem řízení byla provozovatelem v žádosti navržená změna pravomocného **povolení provozu** mající původ v provozní změně u zařízení **bioplynové stanice** (instalace zastřešení skladovací nádrže digestátu). Dle znění podmínky bodu A.4 závazného stanoviska EIA záleželo na dohodě oznamovatele záměru s provozovatelem bioplynové stanice, který disponuje předmětem žádosti, jaké technické řešení zastřešení skladu si zvolí. Na krajském úřadu v rámci řízení podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. (ve spolupráci s ČIŽP jako dotčeným orgánem) potom bylo, aby dopady navržené změny posoudil a její schválení přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Prvoinstanční orgán se vedle aktualizovaného provozního řádu v rozhodnutí opřel mj. o dokumenty z procesu EIA, jehož se odvolatel aktivně účastnil, a při vypořádání jím uplatněných námitek zmínil též dokumenty z krajským úřadem předešle vedeného řízení o vydání závazného stanoviska ke stavbě předmětného zastřešení podle § 11 odst. 2 písm. c) zák. č. 201/2012 Sb.

K úvahám krajského úřadu, **co se týče účinků** žadatelem vybraného typu **zastřešení skladu**, odvolací orgán doplňuje, že uváděný dokument „*Referenční dokument o nejlepších dostupných technikách u stacionárních zdrojů nespádajících pod BREF - Chovy dojeného skotu, králíků, drůbeže a prasat*“ je dostupný na <https://www.mzp.cz/cz/zemedelstvi> [cit. 2023-09-25]. Navíc se na této internetové stránce nachází také dokument „*Metodický pokyn odboru ochrany ovzduší k zařazování chovů hospodářských zvířat podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, k výpočtu emisí znečišťujících látek z těchto stacionárních zdrojů a k seznamu technologií snižujících emise z těchto stacionárních zdrojů*“, resp. jeho aktualizovaná verze, platná od vydání ve Věstníku MŽP: ROČNÍK XXXII – listopad 2022 – ČÁSTKA 8, kde je už jen samotná aplikace pevných – nikoliv přímo plynatých – krytů na jímky (zastřešení, stanová konstrukce apod.) označena za technologii pro snížení úrovně emisí amoniaku z uskladněné kejdy o 80 %. Dále je zde uvedeno, že: „*K digestátu a fugátu vzniklému jako produkt anaerobní digesce v bioplynových stanicích se bude pro účely výpočtu emisí amoniaku přistupovat jako ke kejdě prasat nebo skotu ... budou použity příslušné emisní faktory a ... snižující technologie používané při skladování.*“

Krajské úřady při povolování provozu bioplynových stanic a jejich změn vychází i z „*Metodického pokynu ke schvalování provozu bioplynových stanic a stanovování závazných podmínek provozu z hlediska ochrany životního prostředí*“ vydaného ve Věstníku MŽP: ROČNÍK XIV – Únor 2014 – ČÁSTKA 2, jenž je dostupný na https://www.mzp.cz/cz/edice_mzp [cit. 2023-09-25]. K povaze metodických pokynů ministerstev, kterými je upravována a sjednocována praxe příslušných správních orgánů na svěřeném úseku veřejné správy, a k jejich povinnosti se těmito řídit viz např. rozsudek NSS č. j. 2 Afs 53/2010 - 63 ze dne 16. 8. 2010.

Byť jde o starší, v některých směrech překonanou metodiku (nový zákon o odpadech), z hlediska ochrany ovzduší je většina v metodickém pokynu řešených otázek dosud relevantních. Metodika rozděluje bioplynové stanice podle zpracovávaných surovin na zemědělské, čistírenské a ostatní, přičemž bioplynová stanice Herálec byla povolena výlučně jako zemědělská, jež (oproti ostatním dvěma typům) má výrazně nižší emise látek obtěžujících zápachem, jak při zpracování surovin, tak ve výsledném digestátu. Tato kategorizace zůstává i po změně povolení provozu zachována.

Z metodického pokynu vyplývá, že primárním předpokladem pro eliminaci problémů se šířením látek obtěžujících zápachem je vhodné umístění bioplynové stanice (respektování převládajících větrů, doporučená stavební uzávěra atd.). Na západním okraji obce Herálec se historicky nalézá zemědělský areál, do kterého bylo příslušným stavebním úřadem umístění stavby zemědělské bioplynové stanice v roce 2009 povoleno, a to za účelem využití zdejších statkových hnojiv. MŽP je dále z předchozí úřední činnosti známo, že odvolatel se k podkladům tehdejšího územního rozhodnutí (z titulu aktuálně namítaného dotčení jeho vlastnického práva) nevyjádřil a žádné připomínky k umístění stavby bioplynové stanice a k jejímu konkrétnímu řešení neuplatnil, přestože se nejvhodnější způsob využití území hledal (při vzájemném střetu dílčích zájmů všech dotčených subjektů a jejich konfrontaci se zájmy veřejnými) právě v rámci územního řízení.

Umístění této bioplynové stanice v relativní blízkosti obytné zástavby je pravomocně historicky povoleno, požadavky kladené na jejího provozovatele musí vycházet z objektivních technických možností (důsledky špatného územního plánování při umísťování zdrojů není možné mnohdy ani nejlepšími dostupnými technikami zcela eliminovat). Technologie výroby bioplynu je založena na principu anaerobní fermentace – rozkladu organických materiálů mikroorganismy – a tento proces je doprovázen typickým oděrem rozkladu. Jak uvádí metodický pokyn, v případě zápachu z provozovny je zřídka původcem vlastní unikající bioplyn, častěji jsou cítit vstupní suroviny nebo nedostatečně rozložená organická hmota (je-li substrát ve fermentoru kratší dobu nebo v něm proces špatně funguje, může výsledně skladovaný, ještě nevyzrálý digestát silně zapáchat).

Na str. 9 provozního řádu (v dříve schválené, jakož i v aktualizované verzi) je uvedena průměrná doba zdržení ve fermentoru (mokrý proces, mezofilní) 65 dnů, jež koresponduje s podmínkami u jiných zemědělských bioplynových stanic. MŽP není známo, že by ČIŽP někdy při kontrole této provozovny shledala zápach linoucí se právě ze skladu digestátu. Metodický pokyn předepisuje zakrytí zásobních nádrží na fermentační zbytek jen u bioplynových stanic nezemědělského typu, přesto však v souvisejícím procesu EIA zpracovatel rozptylové studie z důvodu blízkosti obytné zástavby preventivně doporučil zastřešit koncový sklad. Návrh **představuje realizaci opatření přispívajícího ke snížení pachové zátěže** v lokalitě a jako takový byl promítnut do podmínek závazného stanoviska EIA, aby následně našel svůj odraz v povolovacích procesech podle zákona č. 183/2006 Sb. a v řízení o změně povolení provozu podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb.

Na základě této podmínky závazného stanoviska EIA (kterou požadoval mj. též sousední subjekt) si žadatel zvolil podobu plynotěsného zastřešení, a na toto řešení pak **byly zpracovány zákony předepsané dokumenty** (projektová dokumentace, aktualizace provozního řádu). Krajský úřad jako příslušný orgán ochrany ovzduší neměl žádný důvod zpochybňovat žadatelem uváděné údaje, jež předtím prošly řádným schvalovacím procesem u stavebního úřadu, resp. předjímat, že by snad konečné provedení stavby nějak nemělo s těmito korespondovat. Zároveň se jedná

o nadstandartní opatření instalované za účelem eliminace emisí látek obtěžujících zápachem. Předmětem řízení nebylo prokazovat dodržování prozatím jen navržené aktualizace provozního řádu, nýbrž teprve rozhodnout o změně povolení podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Je to provozovatel, kdo zná specifika svého záměru a jistě musí vědět, jaká změna na zdroji je uskutečňována (srovnatelně např. rozsudek NSS č. j. 5 As 167/2019 - 44 ze dne 25. 11. 2019).

Aktualizovaný provozní řád zahrnující plynotěsné zastřešení koncového skladu digestátu je zpracován v souladu s přílohou č. 12 k vyhlášce č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Na základě § 12 odst. 4 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb. je provozní řád závaznou součástí správního rozhodnutí o povolené změně zdroje a jeho případné další změny jsou tak spojeny s vyvoláním nového správního řízení.

V případě nerealizace plynotěsného zastřešení by se provozovatel dopouštěl neplnění povinností posléze pravomocně stanovených v povolení provozu, jehož závaznou součástí provozní řád je. Takové jednání by naplňovalo znaky skutkové podstaty přestupku podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., resp. mohlo by v krajním případě vést až k zastavení provozu zdroje podle § 22 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb.; uvedené však nelze předjímat a řešit v tomto řízení.

Co se týče **protokolu o těsnosti plynojemu** MŽP zdůrazňuje, že bylo vedeno řízení podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., kterýžto zákon ani jeho prováděcí právní předpisy neupravují povinnosti provozovatele bioplynové stanice co se týče prokazování plynotěsnosti, resp. vzniku vyhrazeného plynového zařízení. Odvolatelem opakovaně namítané povinnosti jsou upraveny především v zákoně č. 250/2021 Sb., o bezpečnosti práce v souvislosti s provozem vyhrazených technických zařízení a o změně souvisejících zákonů (dále zákon č. 250/2021 Sb.), který zrušil jím uváděný zákon č. 174/1968 Sb. a vyhlášky. Zajištění bezpečnosti provozu je nesporně velmi důležité, nelze je ovšem činit předmětem řízení o změně provozu zdroje znečišťování ovzduší podle zákona č. 201/2012 Sb. Krajský úřad dostal své povinnosti řádně zjistit skutkový stav věci, zákon č. 201/2012 Sb. ani jeho prováděcí předpisy mu neukládají povinnost daný protokol požadovat a hodnotit, stejně tak MŽP nedisponuje k tomuto odpovídající pravomocí a odborností. Při pochybnostech, jsou-li dodržovány právní předpisy v oblasti zajištění bezpečnosti provozu vyhrazeného plynového zařízení (tyto obavy odvolatele MŽP na základě dostupných dokumentů nesdílí), je zapotřebí obrátit se na orgán státní správy příslušný podle zákona č. 250/2021 Sb.

Srovnatelně odvolatelem akcentovaná povinnost, pokud jde o **technická pravidla plynového hospodářství bioplynových stanic**, daná v § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů („*Držitel licence je povinen zajistit, aby k výkonu licencované činnosti byla používána technická zařízení, která splňují požadavky bezpečnosti a spolehlivosti stanovené právními předpisy a technickými normami, v plynárenství i technickými pravidly, která jsou registrována u Hospodářské komory České republiky*“). I když jsou v uvedených pravidlech stanovené požadavky na vybavení bioplynových stanic s důrazem na jejich bezpečný a spolehlivý provoz zajisté důležité, ani tuto problematiku nepříslušelo krajskému úřadu v řízení vedeném podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. jakkoliv řešit (aplikovaný zákon rozhodnutí o žádosti nepodmiňuje předchozím prokazováním plnění povinností vyplývajících z energetického zákona, jakož ani ze zákona č. 250/2021 Sb.).

V rámci řízení o změně povolení **orgánům ochrany ovzduší nepřísluší** nějak autoritativně **ověřovat, splňuje-li provoz** předmětných zdrojů **podmínky** veškerých **ostatních právních předpisů**. Institut povolení provozu zdrojů uvedených v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb. slouží výlučně k posouzení provozu z hlediska požadavků podle tohoto zákona (obdobně k vydání integrovaného povolení viz např. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 350/2011 - 50-54 ze dne 21. 1. 2016; srovnej též rozsudek NSS č. j. 5 As 192/2018 - 135 ze dne 19. 5. 2021).

Změna povolení provozu je samostatným aktem, s žadatelem objektivně určeným předmětem řízení. Otázky, které věcně náleží do řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., nelze činit předmětem sporu v řízení vedeném podle zákona č. 201/2012 Sb. Pokud by orgány ochrany ovzduší tyto námitky sousedního subjektu závazně vyhodnocovaly, docházelo by tím k narušování principu dělby pravomocí a příslušnosti mezi jednotlivé orgány státní správy. V dostupných komentářích k zák. č. 201/2012 Sb. je k tomu uvedeno, že zákonodárce záměrně mezi postupy podle zákona č. 183/2006 Sb. a povolením provozu zdrojů znečišťování ovzduší (v řešeném případě změnou vydaného povolení) žádnou spojitost, tím méně podmíněnost, nezaložil. Pro legální provoz musí všechna zákony předepsaná povolení vedle sebe existovat paralelně, současně je ovšem třeba zachovat autonomní povahu jednotlivých řízení, jež na sobě nejsou bez dalšího závislá (k tomu srovnej např. rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 45 A 20/2016 - 38 ze dne 27. 1. 2017).

Sousední subjekt nemůže po orgánech ochrany ovzduší spravedlivě požadovat, aby řešily otázky spadající do působnosti jiných zákonů. Co se týče potenciálního jednání provozovatele v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., zákonem č. 250/2021 Sb. nebo zákonem č. 458/2000 Sb., jsou k ochraně jeho práv zakotveny jiné mechanismy (provoz bioplynové stanice podléhá kontrole správních orgánů vybavených odpovídajícími kompetencemi k účinnému vymáhání příslušného zvláštního zákona). MŽP je povinno postupovat pouze v mezích své speciální věcné působnosti, není oprávněno nepřipustně zasahovat do kompetencí jiných správních úřadů.

Podle § 12 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb. se při vydání povolení provozu vychází mj. především z programu zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, jež mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k tomuto zákonu, a v případě látek, které mají stanoven imisní limit v bodech 3 a 4 těže přílohy, se k úrovním znečištění přihlíží.

Co se týče nyní řešené změny povolení provozu, v aktualizovaném Programu zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod – CZ06Z: Aktualizace 2020 (dále jen PZKO) ze dne 27. 1. 2021, vyhlášeném ve Věstníku MŽP, ROČNÍK XXXI – leden 2021 – ČÁSTKA 1, č. j. MZP/2021/130/65, jako jeho nedílná součást (příloha č. 5), jsou uvedena různá opatření k omezení znečištění ovzduší, tato se však plynotěsného zastřešení koncového skladu digestátu v bioplynové stanici přímo netýkají (jeho realizace není s PZKO v rozporu).

Pokud jde o vyhodnocení kvality ovzduší v okolí provozovny, podle map pětiletých klouzavých průměrů hodnot koncentrací znečišťujících látek za období let 2017 až 2021, které jsou dostupné na https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/ozko/21petileti/png/vysocina_CZ.html není v dotčené lokalitě žádný z imisních limitů stanovených v příloze č. 1 k zákonu č. 201/2012 Sb. překračován (naopak se jedná o území s bezpečně plněným standardem kvality ovzduší).

Závazné podmínky provozu typově taxativně vymezené v § 12 odst. 4 písm. a) až k) zákona č. 201/2012 Sb. nemusí být kumulativně relevantní pro každé vydávané povolení, krajský úřad ve svém rozhodnutí (ne)opodstatněnost jednotlivých podmínek přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Hlavními podmínkami vedoucími k zachování standardů kvality ovzduší jsou zde provozní řád a podmínky provádění činností a provozu technologií souvisejících s provozem, jež mají vliv na úroveň znečištění. Podmínky aktuálně stanovené povolením provozu (ve znění jeho změny č. 1 a 2) dostaly požadavkům věcné účelnosti, konkrétnosti a následné vymahatelnosti.

Krajský úřad posoudil žádost o změnu povolení provozu v souladu s právními předpisy, jakož i s metodikou MŽP, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci. Napadané rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci. V odůvodnění jsou uvedeny argumenty, pro něž bylo žádoucí zastřešení koncového skladu digestátu v plynotěsné verzi z hlediska kumulace vlivů na kvalitu ovzduší v lokalitě povolit (a realizovat). Splnění všech podmínek bodu A.4 závazného stanoviska EIA bude posuzováno až v navazujícím řízení týkajícím se žádosti o vydání stavebního povolení na akci „*Revitalizace živočišné výroby v Zemědělském obchodním družstvu v Herálci*“.

Správně fungující anaerobní fermentace je moderní technologií, která obecně dokáže obtěžující zápach významně redukovat (mj. je zařazena mezi nejlepší dostupné technologie pro nakládání s biologicky rozložitelnými odpady a vedlejšími produkty). Výsledný digestát má při následné aplikaci na pole výrazně nižší dopady na okolí (pachový vjem) než např. kejda, bioplynová stanice zpracovávající kejdu tak činí blízkost chovu hospodářských zvířat pro soužití snesitelnější. Obecně platí, že čím nižší jsou emise, tím lepší je kvalita ovzduší. Zároveň ale nelze pochybovat o významu výroby bioplynu pro život společnosti a nad tím, že ochrana ovzduší není a nemůže být absolutní; zvolené prostředky jeho ochrany musí být proporcionální sledovanému cíli (otázka udržitelného rozvoje atd.). Za přiměřený prostředek ochrany, jako výsledek poměřování dvou v kolizi stojících zájmů, MŽP považuje právě realizaci (napadeným rozhodnutím schváleného) plynotěsného zastřešení skladu digestátu, jež vychází z nejlepších dostupných technik.

Vznik pachových epizod kupř. v souvislosti se změnou rozptylových podmínek nelze nikdy úplně vyloučit, míra obtěžování zápachem by ovšem neměla překračovat hranice únosnosti. Zákon č. 201/2012 Sb. zahrnuje přiměřené kontrolní mechanismy k tomu, aby bylo možné podmínky povolení provozu v případě potřeby později opětovně přezkoumat a upravit. Dojde-li ke změně okolností, které byly rozhodné pro stanovení závazných podmínek pro provoz řešených zdrojů (stav kvality ovzduší v lokalitě, změna právních předpisů, technologické nebo provozní změny na zdroji zjištěné provedenou kontrolou apod.), krajský úřad může zahájit řízení o další změně povolení provozu i z moci úřední (§ 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb.), v němž budou závazné podmínky upraveny, resp. přijata další opatření. Pokud bude z hlediska veřejnoprávního provoz bioplynové stanice i nadále v pořádku (kontrolami ČIŽP, krajského úřadu, stavebního úřadu a dalších orgánů státní správy nebudou zjištěna žádná pochybení), mají sousedé, kteří se cítí být zápachem z provozovny obtěžováni, právo na podání žaloby v civilním soudnictví (§ 1013 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

Dále k uplatněným námitkám MŽP dodává, že správní orgány ani soudy nemají povinnost se vypořádat s každým dílčím argumentem, postaví-li proti tvrzení účastníka právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud – viz náleží sp. zn. III. ÚS 989/08 ze dne 12. 2. 2009: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. též např. rozsudek NSS č. j. 9 As 221/2014 - 43 ze dne 12. 3. 2015).

Jak již bylo shora konstatováno, **odvolací orgán shledal vadu řízení** v tom, že krajský úřad po obdržení vyjádření sousedního subjektu nedoplnil prvoinstanční spis o všechny dokumenty, na něž se hodlal poslat v rozhodnutí odkazovat – dokumenty ze souvisejícího procesu EIA a z řízení o vydání závazného stanoviska podle § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb. – a oběma účastníkům nedal opětovně možnost seznámit se s doplněnými podklady.

Nicméně judikatura dovodila, že nikoliv každé porušení tohoto práva dosahuje takové intenzity, aby způsobilo nezákonnost vydaného rozhodnutí. Smyslem § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. je umožnit účastníkům vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a tím vytvoření prostoru, aby mohli uplatnit své výhrady a učinit vlastní procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Porušení této povinnosti nedosahuje takové intenzity, která by odůvodnila zrušení správního rozhodnutí např. tehdy, když **podklady, se kterými nebyl účastník řízení seznámen, jsou mu nepochybně známy** (srov. např. rozsudek NSS č. j. 2 As 124/2018 - 61 ze dne 25. 10. 2018 nebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2/19 ze dne 2. 7. 2019). Souvisejícího **procesu EIA se odvolatel aktivně účastnil** a dokumenty z něho jsou veřejně dostupné (viz odkaz výše), MŽP tyto následně učinilo součástí druhoinstančního spisu a odvolatel možnosti vyjádřit se k nim následně v rámci svého podání ze dne 23. 8. 2023 vůbec nevyužil.

Závazným stanoviskem vyhotoveným dne 3. 6. 2022 krajský úřad k žádosti provozovatele podle § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb. vyslovil souhlas s provedením stavby „Zastřešení skladovací nádrže bioplynové stanice“. Jde o závazné stanovisko dotčeného orgánu ochrany ovzduší ke společnému řízení vedenému podle zákona č. 183/2006 Sb., vydané postupem podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., nikoliv ve správním řízení, které by mělo účastníky. Na existenci předmětných dokumentů se krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí toliko odkázal, a to v následujícím rozsahu: „Krajský úřad také vydal dne 3. 6. 2022 souhlasné závazné stanovisko č.j.: KUJI 44654/2022 podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší k provedení stavby stacionárního zdroje znečišťování ovzduší na akci: „Zastřešení skladovací nádrže bioplynové stanice“. V rámci řízení o vydání závazného stanoviska měl k dispozici projektovou dokumentaci pro vydání stavebního povolení vypracovanou panem L. Rybyšarem v prosinci 2021.“ a dále ještě „Provozovatel přistoupil k plynotěsnému zastřešení, což bylo patrné z projektové dokumentace, která byla předložena k vydání závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší k provedení stavby zdroje, a dále tuto skutečnost provozovatel propsal také do znění provozního řádu, k jehož plnění ho zavazuje podmínka č. 1 tohoto rozhodnutí.“

Rovněž dokumenty ze spisu o vydání závazného stanoviska podle § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb. učinilo MŽP součástí druhoinstančního spisu a zaslalo je účastníkům, aby jejich obsah mohli náležitě prostudovat a zaujmout k nim vlastní stanovisko. Nato sousední subjekt **k projektové dokumentaci**, ale především **k protokolu o těsnosti plynojemu**, dodatečně **doloženému žadatelem v rámci vyjádření k podanému odvolání**, argumentoval výhradně neprokázáním splnění povinností vyplývajících ze zákona č. 250/2021 Sb., jakož i ze zákona č. 458/2000 Sb., které spadají do kompetence jiných správních orgánů, respektive se prokazují v řízeních před stavebním úřadem. Všechny **sousedním subjektem nově uplatněné námítky** naprosto **postrádají** jakoukoliv **relevanci k řízení vedenému podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb.**; skutečně věcně nebrojí proti zjištění orgánu ochrany ovzduší, které krajský úřad při posouzení žádosti provozovatele o změnu č. 2 povolení provozu (nebo snad předešle o závazné stanovisko ke stavbě) z těchto listin učinil. Odvolatel nesdělil žádný argument fakticky zacílený na řešenou věc, který chtěl a nemohl u krajského úřadu uplatnit, jeho námítky směřují toliko do zvláštní působnosti jiných orgánů státní správy. Podstatným porušením ustanovení o řízení, jež mohlo mít vliv na zákonnost a správnost napadeného rozhodnutí, podle názoru MŽP zásadně nemůže být situace, kdy by výrok rozhodnutí krajského úřadu byl stejný, i kdyby k této vadě řízení nedošlo (procesní pochybení nemohlo mít dopad do výsledného posouzení věci).

Takový přístup shledal ústavně konformním i Ústavní soud – viz usnesení sp. zn. III. ÚS 1033/13 ze dne 26. 9. 2013: „Ke zrušení rozhodnutí je nezbytné se uchýlit až v případě, pokud by ústavně garantovaná práva účastníků mohla být reálně ohrožena, nikoliv tedy v každé obdobné situaci“. Z citovaného judikátu plyne (přeneseno na nyní projednávanou věc), že vybočení krajského úřadu z § 36 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., by bylo relevantní pouze tehdy, „bylo-li by v jeho důsledku účastníku znemožněno přednést objektivně relevantní tvrzení“, neboť jak Ústavní soud dále uvádí s odkazem na usnesení sp.zn. II. ÚS 2973/09 ze dne 19. 1. 2012, „...je totiž třeba vždy zkoumat, jak porušení procesních práv zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé... Tam, kde by realizace procesního oprávnění účastníka nemohla přinést příznivější rozhodnutí ve věci, resp. tam kde nelze takovou změnu s přihlédnutím ke všem okolnostem příslušného právního řízení oprávněně očekávat, by bylo nepřijatelným a z ústavního hlediska nepřijatelným formalismem zrušit rozhodnutí obecného soudu výhradně pro nevyhovění procesním oprávněním účastníka...“.

Řešené pochybení krajského úřadu lze v tomto kontextu považovat za dílčí, odvolacím orgánem potenciálně napravitelné. MŽP zjištěnou procesní vadu v žádném případě nebagatelizuje, avšak

vzhledem k okolnostem tato vada řízení nedosahuje takové intenzity, aby odůvodnila zrušení napadeného rozhodnutí, jež jinak odpovídá hmotnému právu. Dotčení práv sousedního subjektu postupem odvolacího orgánu zůstalo toliko v hypotetické rovině, protože **dodatečně doplněné podklady do věci nic nového nepřinesly** a samotný odvolatel k jejich obsahu nakonec uvedl jen nevěcné argumenty, zcela postrádající relevanci k řízení vedenému podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Předmětem řízení se oba orgány ochrany ovzduší náležitě zabývaly, dospěly k odpovídajícím závěrům a svoje rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnily. V řízeních zahajovaných na žádost je přitom akcentována zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (jen bdělým náležitě práva) a rozsah přezkumu odvolacím orgánem je v § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. relativně přísně limitován. Smyslem předmětného ustanovení je najít rovnováhu mezi zájmem na nalezení procesní spravedlnosti v každé posuzované věci a zájmem na efektivitě působení objektivního práva (srovnej např. rozsudek NSS č. j. 10 As 283/2019 - 36 ze dne 5. 12. 2019).

Vzhledem k účelu a předmětu zákona č. 201/2012 Sb. mohou v řízení o žádosti o vydání změny povolení provozu zdrojů znečišťování ovzduší účastníci řízení úspěšně uplatňovat toliko vyjádření a námítky, které se dotýkají zájmů chráněných tímto zákonem. Sousední subjekt měl možnost na podklady doplněné odvolacím orgánem reagovat, k těmto se vyjádřit a uplatnit nové námítky, kterými by se orgány ochrany ovzduší musely zabývat. Námítky vybočující z rozsahu posouzení žádosti, jímž je splnění požadavků vyplývajících ze zákona č. 201/2012 Sb., nelze v tomto řízení věcně zohlednit, resp. blíže vypořádat. Přestože **sousední subjekt** s napadeným rozhodnutím nesouhlasí a v rámci odvolání požaduje doplnění dokazování, **neuvádí nic konkrétního, co by zpochybnilo závěr o tom, že změna č. 2 povolení provozu byla vydána v souladu se zákonem č. 201/2012 Sb.** a jeho prováděcími právními předpisy. I při formálním dodržení procesních pravidel by tedy výsledek řízení a obsah přijatého rozhodnutí byl stejný. Přílišné lpění na dodržení všech formalit správního procesu vede k přehlížení elementárního faktu, a sice, že cílem řízení je hmotněprávní posouzení věci (předmětu řízení), kdy procesní pravidla jsou jen nástrojem, který k tomu cíli vede. Tyto nelze pochopitelně bagatelizovat či dokonce na jejich dodržování rezignovat, pokaždé je však nutné zjištěné deficiency řízení poměřit tím, jestli mohly reálně ovlivnit jeho výsledek nebo jinak zasáhnout do právní sféry účastníka řízení.

Nikoliv každá zjištěná procesní vada má bez dalšího za následek zrušení napadeného rozhodnutí (muselo by jít o takovou vadu, jež by mohla mít vliv na zákonnost, popř. správnost rozhodnutí); nakonec i zákon č. 500/2004 Sb. s jistou mírou „nedokonalosti“ v rámci správního procesu počítá (§ 89 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb.) a správní soudy se taktéž konzistentně staví proti přepjatému formalismu (např. rozsudek NSS č. j. 9 As 283/2016 - 42 ze dne 27. 7. 2017, rozsudek NSS č. j. 2 As 80/2010 - 49 ze dne 4. 1. 2011, rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 112/2010 - 45 ze dne 31. 1. 2012 nebo rozsudek NSS č. j. 3 As 1/2011 - 70 ze dne 7. 4. 2011).

Z výše uvedených důvodů dospělo MŽP k závěru, že nedošlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět k novému projednání bylo až poslední možností, jak zjištěné procesní pochybení řešit. Existovala-li však možnost, že dojde ke zjednání nápravy v odvolacím řízení, bylo povinností MŽP se o to mj. v zájmu hospodárnosti řízení pokusit (§ 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.). Za takovým účelem je odvolací orgán oprávněn provést potřebné důkazy a doplnit další podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit (srovnej např. rozsudek NSS č. j. 6 As 286/2018 - 34 ze dne 10. 12. 2018).

Co se týče otázky precizace a doplnění odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem, Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009 - 102, vyslovil, že *„pokud odvolací orgán nesouhlasí s určitými závěry správního orgánu I. stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak i přes tento nesouhlas se ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního*

orgánu I. stupně v odvolacím řízení ob stojí, je na místě, aby odvolání (jako celek) zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a své korigující závěry uvedl toliko v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Pokud ovšem odvolací orgán shledá odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně natolik nevyhovujícím, že jej nelze akceptovat ani zčásti, je to důvod pro zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004]. Jestliže by odvolací orgán v takové situaci potvrdil výrok přezkoumávaného rozhodnutí a současně „odstranil“ veškeré závěry správního orgánu I. stupně obsažené v odůvodnění a kompletně je nahradil svými, nepřipustně by tím účastníku řízení odňal jednu instanci, neboť účastník by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu.“

Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona. Správní orgán není povinen zjišťovat spolehlivě úplnou objektivní pravdu (veškeré skutečnosti, jež by mohly se stavbou zastřešení skladu souviset), stačí, když zjistil toliko informace potřebné pro učinění jeho úkonu. Povinnost řádně objasnit skutečný stav věci není absolutní, je významně korigována zásadou procesní ekonomie, protože zjišťovat stav věci (celou skutkovou verzi reality) je časově i finančně velmi náročné a zpravidla i objektivně nemožné. Zásadně se tak nezjišťují okolnosti, které pro aktuálně řešenou věc nemají žádný význam. V předmětném případě krajský úřad v souladu s § 3 a § 50 zákona č. 500/2004 Sb. zjistil všechny rozhodné skutkové okolnosti potřebné pro rozhodnutí o žádosti provozovatele podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. v situaci, kdy neměl žádné indicie, že by v žádosti, resp. v aktualizovaném provozním řádu uvedl nepravdivé údaje (prvoinstanční orgán disponoval informacemi z předešlého řízení, jež bylo vedeno stavebním úřadem). Odvolatel žádné relevantní důkazy, jež by byly s to zpochybnit zjištěný skutkový stav věci, neoznačil.

Přesvědčení sousedního subjektu, že posouzení žádosti ze strany krajského úřadu bylo toliko povšechné, nemůže odvolací orgán na základě obsahu prvoinstančního spisu a podrobného odůvodnění rozhodnutí přisvědčit. Rozhodnutí krajského úřadu vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, je srozumitelné a přezkoumatelné. MŽP přezkumem neshledalo žádné překročení zákonem stanovených limitů diskrečního oprávnění nebo snad dokonce zneužití správního uvážení (obsažené úvahy nejsou nikterak nepřiměřené či extrémní, nejde o svévolné rozhodnutí), pouze jeho odůvodnění v dílčích směrech precizovalo a doplnilo.

Správní řízení probíhá ve dvou stupních, kdy podle ustálené judikatury správních soudů kontrola odvolacím orgánem zajišťuje nejen dvojí posouzení věci (rozhoduje nadřízený správní orgán a jiná úřední osoba, která doposud neměla s případem nic společného a není tak zatížena a ovlivněna úvahami a názory správního orgánu prvního stupně), ale je rovněž cestou k nápravě a odstranění vad, kterých se v jednotlivostech (nikoliv snad v nosných důvodech) prvoinstanční orgán dopustil. Správní rozhodnutí vydaná v prvním a druhém stupni pak tvoří jeden celek. Nedostatky v aktuálně řešené věci, korigované MŽP, nebyly do té míry intenzivní, aby byly bez dalšího způsobilé přivodit nezákonnost napadeného prvoinstančního rozhodnutí (srovnej např. rozsudek NSS č. j. 9 As 140/2019 - 22 ze dne 4. 9. 2019 nebo rozsudek NSS č. j. 6 Ads 134/2012 - 47 ze dne 27. 2. 2013).

Vzhledem ke všem zjištěným skutečnostem a výše prezentovaným důvodům bylo v odvolacím řízení rozhodnuto, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

P o u č e n í

Podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. se proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu nelze dále odvolat.

Otisk úředního razítka

RNDr. Miroslav Rokos
zástupce ředitele odboru výkonu státní správy IV
podepsáno elektronicky

Rozdělovník

Obdrží účastník řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb. do vlastních rukou:

MERYDEN, a.s.

IDDS: u5hr3xq

Kaštanová 539/64, 620 00 Brno

Obdrží zástupce účastníka řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. do vlastních rukou:

Mgr. Lenka Němcová, advokátka

IDDS: bzuaihi

FORLEX s.r.o., advokátní kancelář, Poděbradova 2738/16, 702 00 Ostrava

Stejnopis obdrží prvoinstanční orgán – na vědomí – po nabytí právní moci:

Krajský úřad Kraje Vysočina

Odbor životního prostředí a zemědělství

IDDS: ksab3eu

Žižkova 1882/57, 586 01 Jihlava