

Vec C-43/21

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

27. január 2021

Vnútroštátny súd:

Nejvyšší správní soud (Česká republika)

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

20. január 2021

Sťažovateľka:

FCC Česká republika, s.r.o.

Žalovaní:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

[omissis]

U Z N E S E N I E

Nejvyšší správní soud [OMISSIS] v právnej veci žalobkýň: **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [omissis] **b) Spolek pro Ďáblice** [omissis], proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, [omissis] za účasti vedľajšieho účastníka konania: **FCC Česká republika, s.r.o.**, [omissis] proti rozhodnutiu žalovaného z 21.4.2016, [omissis] v konaní o kasačnej sťažnosti vedľajšieho účastníka konania proti rozsudku Městského soudu v Praze zo 16. 9. 2020, sp. zn. 10 A 116/2016-143,

r o z h o d o l:

I. Súdnemu dvoru Európskej únie **s a p r e d k l a d á** táto prejudiciálna otázka:

Má sa článok 3 bod 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) vykladať v tom zmysle, že pojem „podstatná zmena“ zariadenia sa vzťahuje aj na predĺženie obdobia ukladania odpadu na skládku bez toho, aby sa zároveň zmenili maximálne schválené rozmery skládky alebo jej celková možná kapacita?

[omissis]

Odôvodnenie:

I. Predmet konania

[1] Vedľajší účastník konania, FCC Česká republika (ďalej len „sťažovateľka“) je česká obchodná spoločnosť, ktorá na základe povolenia podľa zákona č. 76/2002 Sb. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, integrovanom registri znečisťovania a o zmene niektorých zákonov (zákon o integrovanej prevencii), prevádzkuje skládku odpadov v mestskej časti Praha – Ďáblice.

[2] Integrované povolenie na prevádzku skládky bolo vydané v roku 2007 a následne bolo viackrát zmenené, pričom bolo najmä už dvakrát predĺžené obdobie skládkovania. Na konci roka 2015 sťažovateľka požiadala Magistrát hlavného mesta Praha o už trinástu zmenu integrovaného povolenia. Žiadosť podala okrem iného z dôvodu, že pôvodne plánovaná kapacita skládky ešte nebola naplnená, pričom skládkovanie malo byť podľa existujúceho povolenia ukončené koncom roka 2015. Magistrát rozhodol 29. 12. 2015 o zmene integrovaného povolenia pre prevádzkovanie skládky odpadov a zmenil dátum ukončenia

skládkovania z 31. 12. 2015 na 31. 12. 2017, teda predĺžil obdobie skládkovania o dva roky. Celková kapacita skládky a jej maximálne rozmery zostali týmto rozhodnutím nezmenené.

[3] Proti rozhodnutiu Magistrátu hlavného mesta Prahy sa odvolali žalobcovia (mestská časť hlavného mesta Prahy, kde sa skládka nachádzala, a spolok podľa § 70 zákona č. 114/1992 Sb. o ochrane prírody a krajiny, teda spolok, ktorého hlavným poslaním je ochrana prírody a krajiny a ktorým sa uskutočňuje účasť občanov na ochrane podľa tohto zákona). Žalovaný však ich odvolanie zamietol, pretože žiadny zo žalobcov nebol účastníkom konania o zmene integrovaného povolenia. Ich odvolania teda neboli prípustné.

[4] Žalobcovia následne podali proti rozhodnutiu žalovaného žalobu. Městský soud v Praze žalobe vyhovel, zrušil rozhodnutie žalovaného a vrátil mu vec na ďalšie konanie. Pre posúdenie účastníctva žalobcov je totiž zásadné, či bola zmenou integrovaného povolenia schválená „podstatná zmena“ zariadenia prevádzkovaného sťažovateľkou podľa § 2 písm. i) zákona o integrovanej prevencii. Od toho sa potom odvíja počet účastníkov konania, teda aj účastníctvo subjektov podľa § 7 ods. 1 písm. c) a e) zákona o integrovanej prevencii. Ďalej však od vyriešenia tejto otázky závisí aj rozsah zapojenia dotknutej verejnosti podľa zákona č. 100/2001 Sb. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Ak je predĺženie obdobia skládkovania v tejto veci „podstatnou zmenou“ podľa zákona o integrovanej prevencii, konanie malo byť vedené v režime tzv. nadväzujúceho konania podľa § 9b a nasl. zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a žalobcovia mali mať možnosť sa konania zúčastniť aj podľa tohto zákona.

[5] Městský soud pri výklade pojmu „podstatná zmena“ odkázal aj na rozsudky Súdneho dvora týkajúce sa výkladu pojmu „projekt“ podľa smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, konkrétne vo veciach *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i.*, C-275/09, EU:C:2011:154, a *Pro-Braine a i.*, C-121/11, EU:C:2012:225. Městský soud vyvodil, že rozsah „projektu“ môže byť definovaný aj časovo a predĺženie obdobia prevádzky zariadenia je potrebné chápať ako zmenu rozsahu „projektu“. Ak totiž bola prevádzka zariadenia pôvodne povolená len na určité obdobie, jeho vplyv na životné prostredie po skončení povoleného obdobia jeho prevádzky nebol posudzovaný, keďže s „ďalším vplyvom“ sa nepočítalo. Predĺženie obdobia prevádzky znamená predĺženie zásahu do životného prostredia. Obdobnú úvahy potom súd použil aj na výklad zákona o integrovanej prevencii.

[6] Městský soud dospel k názoru, že rozsah „podstatnej zmeny“ podľa § 2 písm. i) zákona o integrovanej prevencii nemožno vymedziť len priestorovo alebo kapacitne, ale aj časovo. Pre posúdenie, či predĺženie obdobia skládkovania bolo „podstatnou zmenou“, je preto potrebné zvážiť nielen to, či bola naplnená pôvodne plánovaná kapacita skládky, ale tiež to, či sa práve predĺžením obdobia skládkovania (pôvodne integrovaným povolením obmedzeného k určitému

dátumu) nemohli zmeniť vplyvy na ľudské zdravie a životné prostredie. Tým sa však magistrát ani žalovaný nezaoberali.

[7] Sťažovateľka podala proti rozsudku mestského soudu kasačnú sťažnosť na Nejvyšší správní soud. Tvrdí, že vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora, ktorú cituje mestský soud, samotné predĺženie obdobia skládkovania o dva roky, ak zároveň nezahŕňa vykonávanie prác alebo zásahov meniacich fyzickú realitu miesta, nemôže byť podstatnou zmenou v zmysle § 2 písm. i) zákona o integrovanej prevencii. Predĺženie obdobia skládkovania nezmenilo ani celkový povolený rozsah skládky, ani povolené množstvo uloženého odpadu, pričom oboje už bolo predtým schválené v procese PVŽP a rozhodnutie o predĺžení integrovaného povolenia do nich nezasahuje. Sťažovateľka podala žiadosť o predĺženie obdobia skládkovania práve na účel naplnenia skládky do pôvodne plánovanej kapacity (a teda aj zabezpečenia stabilného tvaru skládky a následného vykonania rekultivácie). Stanovisko PVŽP pre zámer súčasnej etapy prevádzky skládky podľa sťažovateľky obsahovalo iba orientačné predpoklad obdobia skládkovania, pričom podstatné pre schválenie zámeru bolo posúdenie priestoru skládky a jej kapacity. Integrované povolenie tiež obsahovalo predpokladaný dátum ukončenia skládkovania, ale toto obdobie bolo uvedené len preto, aby povolenie nebolo formálne vydávané na neobmedzený čas. Aj keby predĺžené prevádzkovanie skládky malo vplyv na životné prostredie, nešlo by o „podstatnú zmenu“ v zmysle § 2 písm. i) zákona o integrovanej prevencii.

[8] Žalobcovia sa naopak domnievajú, že mestský soud rozhodol správne. Poukazujú na to, že integrované povolenie nedefinovalo obdobie skládkovania do naplnenia kapacity, ale pevne stanoveným dátumom bez ohľadu na to, či bude kapacita skládky naplnená. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

II. Uplatniteľné právo Európskej únie a vnútroštátna právna úprava

[9] Podľa článku 3 bodu 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) sa pod „podstatnou zmenou“ rozumie:

zmena v charaktere alebo činnosti alebo rozšírenie zariadenia alebo spaľovacieho zariadenia, spaľovne odpadov alebo zariadenia na spoluspaľovanie odpadov, ktorá môže mať významné nepriaznivé účinky na ľudské zdravie alebo životné prostredie.

[10] Podľa článku 20 ods. 2 smernice 2010/75/EU:

Členské štáty prijímú potrebné opatrenia zabezpečujúce, aby sa žiadna podstatná zmena plánovaná prevádzkovateľom neuskutočnila bez povolenia udeleného v súlade s touto smernicou.

[11] Zákon č. 76/2002 Sb. o integrovanej prevencii a o obmedzovaní znečistenia, o integrovanom registri znečisťovania a o zmene niektorých zákonov (zákon

o integrovanej prevencii) preberá do českého práva smernicu 2010/75/EÚ. Podľa § 2 písm. i) zákona o integrovanej prevencii „podstatnú zmenu“ predstavuje:

zmena v užívaní, spôsobe prevádzky alebo rozsahu zariadenia, ktorá môže mať významné nepriaznivé účinky na ľudské zdravie alebo životné prostredie; za podstatnú zmenu sa vždy považuje

1. zmena v užívaní, spôsobe prevádzky alebo rozsahu zariadenia, pokiaľ sama o sebe dosahuje prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 1 tohto zákona,

[12] Podľa § 7 ods. 1 zákona o integrovanej prevencii účastníkmi konania o **vydaní** integrovaného povolenia sú vždy:

- a) prevádzkovateľ zariadenia,*
- b) vlastník zariadenia, ak nie je prevádzkovateľom zariadenia,*
- c) obec, na území ktorej sa zariadenie nachádza alebo má byť umiestnené,*

...

e) občianske združenia, všeobecne prospešné spoločnosti, zamestnávateľské zväzy alebo hospodárske komory, ktorých predmetom činnosti je podpora a ochrana profesijných záujmov alebo verejných záujmov podľa osobitných právnych predpisov, ďalej obce alebo kraje, na ktorých území môže toto zariadenie ovplyvniť životné prostredie, ak sa ako účastníci písomne prihlásili úradu do 8 dní od uverejnenia stručného zhrnutia údajov zo žiadosti podľa § 8.

[13] Konanie o zmene integrovaného povolenia upravuje ustanovenie § 19a zákona o integrovanej prevencii. V prípade, že *nejde* o podstatnú zmenu zariadenia sa podľa § 19 ods. 4 zákona na konaní o zmene integrovaného povolenia zúčastňujú len účastníci podľa § 7 ods. 1 písm. a) a b), **[OR 4]** teda prevádzkovateľ a vlastník zariadenia. O vydaní a zmenách integrovaného povolenia rozhodujú krajské úrady a v hlavnom meste Praha Magistrát hlavného mesta Prahy. O odvolaní proti ich rozhodnutiu je príslušné rozhodovať Ministerstvo životného prostredia (žalovaný).

[14] Podľa § 3 zákona č. 100/2001 Sb. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie sa na účely tohto zákona rozumie:

- c) dotknutým územím územie, ktorého životné prostredie a obyvateľstvo by mohlo byť závažne ovplyvnené uskutočnením projektu alebo koncepcie,*
- d) dotknutým územným samosprávnym celkom územný samosprávny celok, ktorého správne obvod aspoň sčasti tvorí dotknuté územie,*

...

i) *dotknutou verejnosťou*

...

2. *právnická osoba podľa súkromného práva, ktorej predmetom činnosti je podľa zakladateľských listín ochrana životného prostredia alebo verejného zdravia, a ktorej hlavnou činnosťou nie je podnikanie alebo iná zárobková činnosť, ktorá vznikla aspoň 3 roky pred dňom zverejnenia informácií o nadväzujúcom konaní podľa § 9b ods. 1, prípadne pred dňom vydania rozhodnutia podľa § 7 ods. 6, alebo ktorú svojimi podpismi podporuje najmenej 200 osôb.*

[15] Podľa § 9c ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie platí, že:

Ak sa do 30 dní od uverejnenia informácií podľa § 9b ods. 1 podaním písomného oznámenia prihlási správny orgán, pred ktorým prebieha nadväzujúce konanie, stáva sa účastníkom nadväzujúceho konania tiež

- a) *dotknutý územný samosprávny celok, alebo*
- b) *dotknutá verejnosť uvedená v § 3 písm. i) bode 2.*

III. Rozbor predkladanej prejudiciálnej otázky

[16] V prejednávanej veci rieši Najvyšší správny súd otázku, či sa pojem „podstatná zmena“ zariadenia podľa článku 3 bodu 9 smernice o priemyselných emisiách vzťahuje na predĺženie obdobia skládkovania na skládke odpadov o dva roky bez toho aby sa súčasne menili maximálne povolené rozmery skládky alebo jej celková možná kapacita.

[17] Pre prehľadnosť je potrebné dodať, že hoci k tomu smeruje veľká časť argumentácie sťažovateľky, Najvyšší správny súd v tejto veci konkrétne nerieši, či je predĺženie obdobia skládkovania „projektom“ v zmysle zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (a smernice o PVŽP). Súdny dvor však riešil obdobné predĺženie prevádzky zariadenia ako v prejednávanej veci práve z hľadiska posudzovania vplyvov na životné prostredie a Najvyšší správny súd chce podaním prejudiciálnej otázky objasniť, či sa podobný výklad uplatňuje aj v prípade úpravy integrovanej prevencie.

[18] Z dôvodov uvedených nižšie dospel senát Najvyššieho správneho soudu k potrebe predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru.

[19] Judikatúra Súdneho dvora sa doteraz nezaoberala výkladom pojmu „podstatná zmena“ v smernici 2010/75/EÚ (prípadne v smerniciach, ktoré jej predchádzali).

[20] Vo veci *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* však Súdny dvor posudzoval z hľadiska smernice 85/337/EHS predĺženie prevádzky letiska, s ktorým neboli spojené iné práce alebo zásahy meniace fyzickú realitu daného miesta. Rozhodol, že predĺženie platnosti existujúceho povolenia [OR 5] nemôže byť bez existencie takýchto prác alebo zásahov kvalifikované ako „projekt“ (*Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i.*, C-275/09, body 20, 24 a 38). Súdny dvor tento výklad doteraz neopustil. V najnovšej judikatúre (vykladajúcej smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie) však zdôrazňuje, že tento výklad je úzko spojený so znením článku 1 ods. 2 písm. a) prvej zarážky smernice o PVŽP, podľa ktorej „projekt“ znamená realizácia stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov (pozri rozsudky vo veci *Friends of the Irish Environment Ltd*, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, bod 32, alebo vo veci *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, bod 62). Požiadavka na „práce“ a „zásahy“ meniace fyzickú realitu miesta je tak špecifickou pre posudzovanie toho, či je určitá činnosť „projektom“.

[21] Vyššie uvedené Súdny dvor potvrdil aj pri výklade článku 6 ods. 3 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín. Pre vymedzenie podobného pojmu „projekt“ v článku 6 ods. 3 smernice je síce relevantná definícia „projektu“ [v zmysle smernice o PVŽP - pozn. prekl.], ale len táto druhá uvedená definícia vyžaduje „práce a zásahy meniace fyzickú realitu miesta“. Pojem „projekt“ [v zmysle smernice 92/43/EHS - pozn. prekl.] (pre ktorý je predovšetkým podstatné, že môže chránenú lokalitu „významne ovplyvniť“) je preto širší ako pojem „projekt“ [v zmysle smernice o PVŽP - pozn. prekl.] (*Coöperatie Mobilisation for the Environment a Vereniging Leefmilieu*, spojené veci C-293/17 a C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, body 59-66).

[22] V prípade smernice 2010/75/EÚ o priemyselných emisiách by sa mohol uplatniť podobný prístup ako v prípade smernice 92/43/EHS. Článok 3 bod 9 smernice 2010/75/EÚ dáva pojmu „podstatná zmena“ širokú definíciu - môže ísť o (akúkoľvek) zmenu v *charaktere alebo činnosti* alebo o *rozšírenie zariadenia*, za predpokladu, že *môže mať významné nepriaznivé účinky na ľudské zdravie alebo životné prostredie*. Táto definícia výslovne nevyžaduje, aby boli s „podstatnou zmenou“ vždy spojené fyzické zmeny zariadenia.

[23] Hoci sa v aktuálne posudzovanej veci nemenia maximálne povolené rozmery ani celková kapacita skládky, v dôsledku predĺženia skládkovania bude na skládku počas ďalších dvoch rokov navázaný odpad (v striktnom zmysle teda skládka nezostane bez akýchkoľvek fyzických zmien, tie budú iba v rámci už skôr schválených limitov). Táto činnosť sama osebe zahŕňa zásahy do životného prostredia. Ako už uviedol v tejto veci mestský súd, integrované povolenie samo počíta s nepriaznivým vplyvom skládky na životné prostredie a stanovuje podmienky pre prevádzku skládky z hľadiska ochrany ovzdušia (vrátane emisných limitov) alebo ochrany podzemných a povrchových vôd. Zásah do životného prostredia tak bude v dôsledku predĺženia obdobia skládkovania pokračovať.

[24] Cieľom smernice 2010/75/EÚ je navyše podľa odôvodnenia 12 a článku 1 zabezpečenie vysokej úrovne ochrany životného prostredia *ako celku*. Nie je teda dôvod, prečo by z definície „podstatnej zmeny“ mali byť *a priori* vylúčené zmeny spočívajúce len v predĺžení prevádzky zariadenia (teda zmeny, pri ktorých zostávajú nedotknuté zvyšné maximálne limity pre prevádzku zariadenia), keď aj také zmeny môžu mať významné nepriaznivé účinky na ľudské zdravie alebo životné prostredie, ako to vyžaduje definícia v článku 3 bode 9 smernice o priemyselných emisiách.

[*omissis*]

PRACOVNÝ DOKUMENT