

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Z. S.**, zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti:** RODOS kovo, s. r. o., se sídlem Zahradní 993, Velké Meziříčí, zast. JUDr. Igorem Velebou, advokátem se sídlem Koliště 259/55, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2018, č. j. 62 A 292/2017 - 110, o návrhu osoby zúčastněné na řízení na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu kraje Vysočina (dále jen „krajský úřad“) ze dne 13. 12. 2016, č. j. KUJI 94257/2016, bylo na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), vydáno povolení provozu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 citovaného zákona – lisování termosetů a opracování výlisků – ve výrobním areálu osoby zúčastněné na řízení.

[2] Žalobce spolu s dalšími osobami podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 7. 2017, č. j. MZP/2017/560/92, ENV/2017/8794, sp. zn. ZN/MZP/2017/560/58, rozhodnutí krajského úřadu zčásti změnil tak, že v provozním řádu omezil otevírání sekčních vrat a zkrátil lhůtu pro předložení žádosti o změnu povolení provozu na tři měsíce ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, a ve zbytku rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

[3] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, o níž Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 5. 2018, č. j. 62 A 292/2017 - 110, rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud zejména konstatoval, že předpokladem povolení provozu či změny provozu stacionárního zdroje, který má vliv na úroveň znečištění, ve smyslu § 11 odst. 2 písm. d)

zákona o ochraně ovzduší musí být rozhodnutí, jímž je stavba stacionárního zdroje umístěna a povolena. O povolení změny (rozšíření kapacity) již probíhajícího provozu nemůže orgán ochrany ovzduší rozhodnout bez příslušných podkladů ve smyslu požadavků specifikovaných v příloze č. 7 citovaného zákona. Rozhodnutí podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší tedy dle krajského soudu nemůže nahrazovat povolení stavby stacionárního zdroje či její změny ve smyslu stavebně právních předpisů. Krajský soud proto žalovaného zavázal, aby v tomto smyslu osobu zúčastněnou na řízení vyzval k odstranění vad žádosti a aby odpovídajícím způsobem reagoval na případný navazující postup.

[4] Nejvyšší správní soud obdržel v dané věci dne 5. 6. 2018 kasační stížnost žalovaného [dále jen „stěžovatel a“) a dne 11. 6. 2018 kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení [dále jen „stěžovatel b)“]. Současně s podanou kasační stížností požádal stěžovatel b) o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[5] Stěžovatel b) zejména podotkl, že vzhledem k tomu že krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, lze očekávat, že Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) bezodkladně zahájí správní řízení o zastavení provozu stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší (dále jen „řízení o zastavení provozu“) dle § 22 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, které povede k vydání rozhodnutí o zastavení provozu stěžovatele b) a ukončení jeho činnosti. Dle stěžovatele b) je tak třeba v první fázi očekávat ukončení výroby, které bude v druhé fázi následováno zesplatněním úvěrů a propouštěním zaměstnanců, a ve třetí fázi lze čekat prohlášení úpadku na majetek stěžovatele b).

[6] Stěžovatel b) má současně za to, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nevznikne žádná újma třetím osobám a nebude jím žádným způsobem ohrožen ani veřejný zájem. Ze stanoviska EIA ze dne 9. 11. 2015 dle stěžovatele b) plyne, že rizika vyplývající z předmětného provozu jsou akceptovatelná, přijatelná pro společnost a plně v souladu s příslušnými zákony na ochranu životního prostředí.

[7] Stěžovatel b) dále podotkl, že vždy reagoval na podněty občanů a bezodkladně plnil navrhovaná opatření k eliminaci případných vlivů na životní prostředí. Ze žádné z kontrol provedených ČIŽP přitom dle stěžovatele b) nevyplývá, že by svým provozem znečišťoval venkovní ovzduší zápachem.

[8] V závěru svého návrhu stěžovatel b) uvedl, že v průběhu řízení o povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší bezodkladně plnil veškeré pokyny, požadavky a doporučení všech dotčených správních orgánů a do ochrany životního prostředí investoval obrovské množství úsilí, času a finančních prostředků, přičemž pochybení, která krajský soud vytýká žalovanému, nebyla stěžovatelem b) jakkoli zaviněna.

[9] Stěžovatel a) ve svém vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podaného stěžovatelem b) nejprve rekapituloval dosavadní průběh řízení o povolení zdrojů znečišťování ovzduší, přičemž podotkl, že povolení vydané krajským úřadem dne 15. 3. 2013 bylo v rámci přezkumného řízení stěžovatelem a) zrušeno dne 29. 1. 2016 a věc byla vrácena krajskému úřadu k novému projednání. Krajský úřad

pokračování

následně dne 13. 12. 2016 vydal nové povolení provozu, které bylo stěžovatelem a) zčásti změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutím ze dne 17. 7. 2017, jež bylo zrušeno nyní napadeným rozsudkem krajského soudu. Na základě zrušujícího rozsudku bude ČIŽP z důvodu striktního znění § 22 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší nyní nucena bez zbytečného odkladu zahájit řízení o zastavení provozu, přičemž odvolání proti rozhodnutí o zastavení provozu nemá dle § 22 odst. 3 citovaného zákona odkladný účinek.

[10] Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti se naopak žalobou napadené rozhodnutí odvolacího orgánu stane znovu pravomocné a provozovatel bude povinen dodržovat jím závazně stanovené podmínky k ochraně ovzduší (schválený provozní řád atd.) a případná porušení bude možno sankcionovat až do výše 10 000 000 Kč [viz § 25 odst. 2 písm. a) a odst. 7 písm. a) zákona o ochraně ovzduší].

[11] Stěžovatel a) dále poznamenal, že daný případ vykazuje znaky napjatého sousedského sporu, přičemž v uvedeném kontextu by právní následky rozsudku krajského soudu pro stěžovatele b) mohly znamenat nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám (žalobci či širší dotčené veřejnosti), neboť provoz zdrojů v souladu s vydaným povolením nepředstavuje dle stěžovatele a) reálné nebezpečí ohrožování životního prostředí nebo dokonce zdraví obyvatel v okolí lisovny, resp. další pokračování v tomto provozu není v rozporu s důležitým veřejným zájmem [v procesu EIA a posléze v řízení před krajským úřadem a stěžovatelem a) byly skutečné i potenciální dopady provozu opakovaně transparentně posouzeny].

[12] Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel a) navrhl, aby kasační stížnosti stěžovatele b) byl přiznán odkladný účinek.

[13] Žalobce ve svém vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti uvedl, že s ním nesouhlasí, neboť v současné době neznamená výkon či jiné právní následky napadeného rozhodnutí pro stěžovatele b) žádnou újmu, resp. nikoliv újmu, která by byla nepoměrně větší než újma vznikající žalobci a dalším osobám zasaženým obtěžujícím zápachem. Je sice pravdou, že ČIŽP by měla zahájit řízení o zastavení předmětného provozu, to však neznamená, že daný provoz bude okamžitě zastaven. Zahájení daného řízení se nedá očekávat dříve než během 2 měsíců, protože ČIŽP podmiňuje zahájení řízení provedením kontroly a seznámením kontrolovaného subjektu s výsledky kontroly. Po zahájení řízení bude následovat shromažďování podkladů a možnost účastníků se k nim vyjádřit. Proto nebude rozhodnutí vydáno dříve než za další 2 měsíce. K zastavení provozu rovněž nedochází okamžikem doručení rozhodnutí, ale ČIŽP stanoví provozovateli přiměřenou lhůtu. V součtu se proto nedá očekávat, že by se zastavení provozu stalo vykonatelným dříve než za půl roku, proto dle žalobce není důvod již v tuto chvíli přiznávat kasační stížnosti odkladný účinek, neboť stěžovateli b) popisovaná újma přímo nehrozí. V současné době představuje jedinou „újmu“ pouze to, že se stěžovatel b) bude muset účastnit správního řízení. Naopak žalobce je kontinuálně obtěžován zápachem a nespátňuje proto důvod, proč by kasační stížnost měla již nyní bránit průběhu správního řízení. Nastane-li v budoucnu chvíle, kdy bude stěžovatel b) skutečně nucen svůj provoz zastavit, bude mít možnost podat nový návrh na přiznání

odkladného účinku, který Nejvyšší správní soud opět posoudí podle aktuální situace. Žalobce dále označil za nepravdivá tvrzení stěžovatele b), že vždy plnil vše podle zákona a pokynů správních orgánů, a naopak má za to, že stěžovatel b) postupoval opakovaně protiprávně, a nesouhlasí s tím, aby zájmy provozovatele zdroje znečištění byly správními orgány opakovaně upřednostňovány před zájmy obyvatel, kteří jsou silně obtěžováni zápachem.

[14] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně. Předpokladem vydání rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu či jiných právních účinků rozsudku krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám.

[15] Ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. obsahuje dvě podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby mohl být žalobě (respektive kasační stížnosti) přiznán odkladný účinek: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat pro žalobce (resp. stěžovatele) nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Nutno zdůraznit, že tyto podmínky se liší od důvodů, za nichž lze podat kasační stížnost ve věci samé (§ 103 s. ř. s.), a předmětem rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku proto není předběžné posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 6 Ads 99/2006 - 33, publikované pod č. 1669/2008 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[16] V souvislosti s mimořádnou povahou institutu odkladného účinku je třeba vzít v potaz rovněž to, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud vychází ve své konstantní judikatuře z toho, že přiznání odkladného účinku vůči pravomocnému rozhodnutí je třeba připustit pouze tehdy, jestliže nezbytnost odkladného účinku převáží nad požadavkem právní jistoty a stability právních vztahů opírajících se o pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné moci. Přiznáním odkladného účinku se prolamují právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno; tímto zákonným postupem ovšem není přiznání odkladného účinku, ale až meritorní výrok o kasační stížnosti. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocnými rozhodnutími krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci správního soudnictví. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé a výjimečné případy.

[17] Po zhodnocení okolností projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou v daném případě splněny.

pokračování

[18] Stěžovatel b) spatřuje hrozbu újmy v tom, že v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu ČIŽP bezodkladně zahájí správní řízení o zastavení provozu, které povede k ukončení jeho činnosti.

[19] K uvedenému lze doplnit, že stěžovatel b) v současné době v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu nedisponuje pravomocným povolením provozu stacionárního zdroje znečišťování ovzduší, přičemž pokračováním v jeho provozu bez příslušného povolení by se stěžovatel b) dopouštěl správního deliktu (přestupku) dle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, neboť by porušoval povinnost stanovenou v § 17 odst. 3 písm. a) téhož zákona provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu, za což je možné dle § 25 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně ovzduší uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč.

[20] Vzhledem k uvedenému tedy nelze souhlasit s argumentací žalobce, že v současné době stěžovateli b) žádná újma nehrozí a že může až do případného rozhodnutí ČIŽP o zastavení provozu nadále pokračovat ve své dosavadní činnosti. Je sice pravdou, že bezprostřední újma stěžovateli b) vznikne až případným rozhodnutím o zastavení provozu či rozhodnutím o uložení pokuty, po stěžovateli b) však nelze požadovat, aby vědomě porušoval zákon o ochraně ovzduší a aby až v případě reálného projevení účinků újmy požádal soud o přiznání odkladného účinku (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2017, č. j. 5 Azs 213/2017 - 20). V daném případě lze tedy shledat příčinnou souvislost mezi právními účinky rozsudku krajského soudu a možným vznikem újmy na straně stěžovatele b).

[21] Nejvyšší správní soud proto dále přistoupil k posouzení závažnosti újmy, která by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout žalobci či třetím osobám, přičemž dospěl k závěru, že újma, jíž by byl v případě nepřiznání odkladného účinku vystaven stěžovatel b), je nepoměrně větší. Zdejší soud vzal především v úvahu, že stěžovatel b) provozuje svou činnost již nejméně od roku 2008, přičemž z doposud provedených měření nevyplývá, že by byly stěžovatelem b) překračovány stanovené limity. Aniž by měl Nejvyšší správní soud v úmyslu jakkoli zlehčovat obtěžování zápachem, jemuž má být žalobce dle svého tvrzení spolu s dalšími osobami vystaven, je pravdou, že podle správního spisu a dalších podkladů dosavadní šetření příslušných správních orgánů tvrzení stěžovatele o obtěžování silným zápachem v plném rozsahu nepotvrdila a tyto stěžovatelovy stížnosti ani nepatřily mezi primární důvody, proč krajský soud přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Lze naopak souhlasit s tím, že tato otázka tvrzeného obtěžování imisemi v podobě zápachu má silný občanskoprávní aspekt a lze ji proto řešit tzv. sousedskou žalobou, kterou je navíc možné využít i v případě, kdy nejsou překračovány limity stanovené veřejnoprávními předpisy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 8 As 218/2016 - 61).

[22] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda by přiznání odkladného účinku nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem spočívajícím zejména v ochraně životního prostředí. Zdejší soud vycházel z toho, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti dojde pouze k odložení vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu do doby, než bude

rozhodnuto o kasační stížnosti. Stěžovatel b) tak po určitou dobu bude moci pokračovat ve své činnosti na základě dosavadního povolení provozu stacionárního zdroje, přičemž v případě neúspěchu své kasační stížnosti budou obnoveny účinky rozsudku krajského soudu, který je tak pouze dočasně odložen. Současně lze podotknout, že z důvodů, pro které krajský soud přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, nevyplývá, že by sama činnost stěžovatele b) představovala ohrožení životního prostředí či zdraví obyvatel. Uvedené stanovisko ostatně zastával rovněž stěžovatel a), který se jakožto žalovaný správní orgán ve svém vyjádření vyslovil ve prospěch přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatele b). Za této situace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že odložení účinků rozsudku krajského soudu umožňující stěžovateli b) dočasně pokračovat v činnosti v souladu s dosavadním povolením a při respektování stanovených limitů není v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[23] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. přiznal kasační stížnosti stěžovatele b) odkladný účinek.

[24] Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti přitom Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. července 2018

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu