



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **J. V.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: I) **L I K T O**, s.r.o., se sídlem U Kolory 302, Liberec, a II) Statutární město Liberec, se sídlem Dr. E. Beneše 1/1, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 5. 2020, č. j. 59 A 100/2019 – 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 10. 2019, č. j. MZP/2019/540/522, sp. zn. ZN/MZP/2019/540/141, zamítl odvolání žalobce a odvolání osoby zúčastněné na řízení I) proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále též „krajský úřad“) ze dne 10. 6. 2019, č. j. KULK 44048/2019/Bau, sp. zn. OŽPZ 189/2019, ve věci povolení provozu stacionárního zdroje znečišťování ovzduší ze dne 24. 1. 2014, č. j. KULK 5583/2014/Ne, sp. zn. OŽPZ 1475/2013 vydaného dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší pro stacionární zdroje znečišťování ovzduší – termické odlakování – provozované na adrese sídla osoby zúčastněné na řízení I). Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci.

[2] Krajský soud rozhodnutí žalovaného bez jednání zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť shledal v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí vady řízení dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konstatoval, že žalovaný shodně se správním orgánem

pokračování

prvního stupně uložili provozovateli zařízení v odůvodněných svých rozhodnutích podmínku provozu spočívající v čištění primární komory pouze jedenkrát denně, což je v rozporu s výroky obou rozhodnutí, jelikož v nich není uvedena žádná změna bodu 3. původního rozhodnutí, který stanoví povinnost čistit primární komoru dle pokynů výrobce, tj. po každém čistícím procesu. Správní orgány tím akceptovaly praxi provozovatele zjištěnou Českou inspekci životního prostředí, která je však v rozporu jak s nezměněnou podmínkou č. 3 původního rozhodnutí, tak s návodem k použití zařízení; později doložené vyjádření výrobce o tom, že takováto frekvence čištění je dostačující, již nebylo možné brát v potaz, neboť bylo žalovaným založeno do spisu až po nabytí právní moci jeho rozhodnutí. Krajský soud proto uložil žalovanému, aby se zabýval námitkou žalobce, že svou povahou technická podmínka provozu zdroje týkající se čištění primární komory zařízení jedenkrát denně je v rozporu s návodem k použití zařízení, který ukládá osobě zúčastněné na řízení jako provozovateli povinnost vyčistit primární komoru zařízení po každém čistícím procesu. Při vypořádání této námítky bude žalovaný povinen respektovat princip, že podmínky pro provoz zdroje a činnosti nebo technologie související s provozem nebo zajištěním provozu takového zdroje, které jsou uvedeny v pokynech výrobce stacionárního zdroje, jsou pro provozovatele závazné podle § 17 odst. 10 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, který nalezl odraz ve stanovení podmínky č. 3 původního rozhodnutí o povolení provozu zdroje; žalovaný rovněž bude respektovat, že stanoví-li nějaké technické podmínky provozu zdroje, musí tak učinit ve výroku rozhodnutí. Soud sám přitom frekvenci čištění primární komory nikterak nepředjímal a dodal, že posouzení této otázky závisí na obsahu návodu, resp. pokynech výrobce stacionárního zdroje, které žalovaný musí vzít za podklad svého rozhodnutí.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá, že krajský soud shledal nesrozumitelnost rozhodnutí stěžovatele ve vztahu k tomu, že v odůvodnění rozhodnutí údajně uložil provozovateli zařízení, tj. osobě zúčastněné na řízení I), technickou podmínku pro provoz předmětného zdroje spočívající v povinnosti vyčistit primární komoru jedenkrát denně, což je dle krajského soudu v rozporu s výrokem původního rozhodnutí, v němž byla stanovena podmínka údržby zařízení v souladu s pokyny výrobce (čištění po každém cyklu), přičemž krajský úřad prvostupňovým rozhodnutím tuto podmínku nezměnil. Dle stěžovatele nic takového z textu jeho rozhodnutí nevyplývá, sám neukládal žádnou povinnost, podmínky provozu zařízení určil krajský úřad ve výrocích původního rozhodnutí a rozhodnutí o jeho změně. Čištěním primární komory se pak krajský úřad zabýval výslovně pouze v odůvodnění při vypořádávání námítky žalobce ohledně šetření České inspekce životního prostředí, v němž vyplynulo, že osoba zúčastněná na řízení I) čistí primární komoru pouze jedenkrát denně. Krajský úřad přitom dospěl k názoru, že čištění primární komory po každém čistícím cyklu tak, jak požaduje návod k obsluze zařízení, je iracionální z hlediska spotřeby energií a potažmo v rozporu s principem udržitelného rozvoje společnosti zakotveném v zákonu č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, neboť by se komora musela po každém použití nejprve zchladit z velmi vysoké teploty a po vyčištění opět zahřát na provozní teplotu. Z těchto důvodů se krajský úřad rozhodl praxi provozovatele tolerovat, jelikož vzhledem k dikci § 17 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší ani nemohl provozovateli stanovit podmínku odlišnou (mírnější) od pokynů výrobce. Stěžovatel názor krajského úřadu akceptoval a ztotožnil se s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí. Ohledně dané podmínky provozu pak stěžovatel posléze v rámci řízení o žalobě oslovil výrobce zařízení,

který v písemném prohlášení vyjádřil souhlas s čištěním primární komory jen jednou denně. Krajský soud však k tomuto prohlášení nepřihlédl, neboť postupoval podle skutkového a právního stavu v době rozhodování stěžovatele. Stěžovatel trvá na tom, že osobě zúčastněné na řízení I) žádnou podmínku provozu nestanovil. Podmínka provozu č. 15 stanovující provozovateli již v původním rozhodnutí povinnost každodenního úklidu popílkou se spornou praxí rovněž není v rozporu, neboť čištění primární komory není touto podmínkou upraveno; je upraveno pouze v návodu k použití zařízení a jeho frekvenci tedy určil výrobce zařízení, nikoli rozhodnutí o povolení provozu zařízení či o jeho změně vydané krajským úřadem. Dle stěžovatele tedy krajský soud zaměnil podmínku č. 15 upravující čištění výrobní haly s pokynem výrobce k čištění primární komory.

[4] Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná k tomu pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že spor se týká minoritní části odůvodnění rozhodnutí žalovaného, což však nemění nic na tom, že její nesrozumitelnost může způsobit nepřezkoumatelnost celého rozhodnutí. Krajským soudem shledaná vada spočívající v rozporu výroku a odůvodnění je vadou zásadního významu způsobující nesrozumitelnost rozhodnutí, která vede k jeho nepřezkoumatelnosti.

[8] Nesrozumitelností rozhodnutí judikatura správních soudů rozumí především rozpornost výroku a odůvodnění, nemožnost seznat, jak bylo ve věci vůbec rozhodnuto (nesrozumitelnost projevu vůle správního orgánu), zmatečné výroky vnitřně rozporuplné. O nesrozumitelné rozhodnutí jako celek by se tak mohlo jednat za situace, kdy z rozhodnutí lze sice seznat, jak bylo rozhodnuto, z textu rozhodnutí jako celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo (rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 24/2005 - 55). Důvody rozhodnutí pak lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, případně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, čj. 31 Ca 39/2005 - 70, č. 1282/2007 Sb. NSS).

[9] Nejvyšší správní soud v dané věci dospěl k závěru, že nelze než přisvědčit názoru krajského soudu, dle něhož je rozhodnutí stěžovatele nesrozumitelné. Stěžovatel možná v odůvodnění svého rozhodnutí nestanovil provozovateli zařízení výslovně podmínku provozu spočívající v čištění primární komory jedenkrát denně, avšak fakticky vyslovil souhlas s touto praxí odlišnou od závazné podmínky č. 3 původního rozhodnutí, potažmo od závazného návodu k použití zařízení, čímž učinil své rozhodnutí vnitřně rozporným,

pokračování

neboť ve výroku potvrdil správnost rozhodnutí krajského úřadu (kterým tato podmínka nebyla změněna), potažmo původního rozhodnutí. Skutečnost, že čištění primární komory po každém odlakovacím cyklu je z hlediska spotřeb energií neracionální, jak uvedl stěžovatel, tak krajský úřad, nemůže vést k tomu, že správní orgány uznají či akceptují praxi odlišnou, která je ve svém důsledku v rozporu se zákonem [závažnost pokynů výrobce je dána § 17 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší], aniž by měly k dispozici odborné stanovisko výrobce zařízení k čištění primární komory či aktualizaci návodu k použití zařízení. Stěžovatel si je sice dle textu své kasační stížnosti vědom toho, že nemohl ve svém rozhodnutí stanovit podmínku provozu odlišnou od pokynů výrobce, avšak opatření, které k nápravě učinil, tj. oslovil výrobce zařízení s dotazem ohledně čištění primární komory, učinil až po vydání svého rozhodnutí, konkrétně až poté, co obdržel žalobu k vyjádření. Dle slov stěžovatele ve vyjádření k žalobě se dotazoval výrobce výhradně za účelem zajištění objektivitu názoru, že postačuje čištění primární komory jednou denně. Takové dokazování však dle Nejvyššího správního soudu mělo předcházet již vydání rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel však svoji formální akceptaci dané praxe nepodložil ničím než pouhou abstraktní úvahou krajského úřadu. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již opakovaně zdůraznil, že nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze jakkoli zhojit až ve vyjádření k žalobě (viz např. rozsudek NSS sp. zn. 8 Afs 66/2008, ze dne 19. 12. 2008 či rozsudek ze dne 13. 10. 2004, sp. zn., 3 As 51/2003).

[10] Námitka stěžovatele, že se čištěním primární komory zabýval pouze v odůvodnění a žádnou podmínku provozu tedy neukládal, je nedůvodná. Formální akceptací určité praxe došlo k obcházení závazných podmínek určených ve výroku původního rozhodnutí. Je nemyslitelné, aby správní orgány tolerovaly praxi rozpornou se zákonem, natož ji písemně akceptovaly v rozhodnutí o podmínkách provozu zdroje znečištění, byť jen v jeho odůvodnění. Ohledně námítky stěžovatele, že krajský soud zaměnil podmínku č. 15 s pokynem výrobce k čištění primární komory, Nejvyšší správní soud uvádí, že nic takového z rozsudku krajského soudu nevyplývá. Krajský soud se v bodě 52 rozsudku možná nepřesně vyjádřil, o kterou podmínku provozu se jednalo, avšak z kontextu je zcela zřejmé, že podmínka č. 15 nehraje v posuzování sporné části odůvodnění rozhodnutí stěžovatele žádnou roli, poněvadž se sporná otázka vztahovala téměř výlučně k podmínce provozu č. 3 stanovené již původním rozhodnutím (a nezměněné ani jedním z aktuálních rozhodnutí správních orgánů).

[11] Nejvyšší správní soud shledal postup krajského soudu, který stěžovateli uložil nápravu jeho dosavadního postupu, v souladu se zákonem, proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[12] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěšnému žalobci nebyla přiznána náhrada nákladů řízení, neboť v řízení o kasační stížnosti žádné náklady, jak vyplynulo ze spisu, nevynaložil. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; tak tomu v projednávané věci nebylo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 3. srpna 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu