



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **ENVIROPOL s.r.o.**, sídlem Československého exilu 2062/8, Praha 4, zastoupená Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem, sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, **za účasti:** Moravské kovárny, a.s., sídlem Hruškové Dvory 44, Jihlava, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v umožnění osobě zúčastněné na řízení nahlížet do správního spisu v řízení vedeném pod sp. zn. OZPZ 1062/2020/Kří, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2022, č. j. 31 A 152/2020-170,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně se podanou žalobou domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že žalovaný ve správním řízení vedeném pod sp. zn. OZPZ 1062/2020 Kří (na základě žádosti žalobkyně o změnu povolení provozu linky na recyklaci odpadních elektrických a elektronických zařízení jako stacionárního zdroje znečišťování ovzduší podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší) umožnil osobě zúčastněné na řízení seznámit se se správním spisem a v něm založenými listinami obsahujícími obchodní tajemství žalobkyně, aniž osoba zúčastněná na řízení splnila podmínky účastenství v řízení, či prokázala právní zájem k nahlížení do správního spisu.

[2] Krajský soud v Brně rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Vázán závěry vyslovenými v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2021, č. j. 6 As 169/2021-28, se krajský soud vypořádal s otázkou účastenství osoby zúčastněné na řízení ve správním řízení a v návaznosti na to s otázkou, zda v daném případě mohlo nahlížení do správního spisu vedeného žalovaným a seznámení se s listinami v něm založenými představovat nezákonný zásah do práv žalobkyně. Krajský soud v této souvislosti doplnil dokazování rozhodnutími Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí a dále mapovými podklady s vyznačením umístění areálů žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení v téže průmyslové zóně. Z provedeného dokazování dle krajského soudu vyplynulo, že žalobkyně byla v minulosti opakovaně sankcionována za porušení právních předpisů na úseku ochrany vod, ovzduší a nakládání s odpady, neboť provozovala stacionární zdroj znečištění v rozporu se schváleným provozním řádem a v provozu docházelo k úniku nebezpečných látek (nikl, olovo, antimon, zinek) a zvláště nebezpečných látek (kadmium, rtuť) v podobě prachu do ovzduší, což mohlo vést ke kontaminaci srážkových a odpadních vod. Osoba zúčastněná na řízení byla v minulosti rovněž sankcionována za překročení stanovených limitů kadmia a zinku v sedimentech odpadních vod, byť se tyto kovy při její činnosti nevyskytují. S ohledem na blízkou vzdálenost mezi areály žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení, které spolu sice přímo nesousedí, avšak odděluje je pouze silnice a parkoviště, měl krajský soud za prokázané, že provoz recyklační linky žalobkyně může negativně ovlivňovat činnost osoby zúčastněné na řízení a její pozemky. Krajský soud poukázal na skutečnost, že účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je založeno na potenciálním dotčení práv třetích osob. Ve shodě s žalovaným tak považoval osobu zúčastněnou na řízení za účastníka správního řízení oprávněného nahlížet do správního spisu.

[3] Krajský soud se zabýval také otázkou ochrany obchodního tajemství (tvrzeného žalobkyní), které dle žalobkyně bylo jako součást správního spisu protiprávně zpřístupněno osobě zúčastněné na řízení. V souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu krajský soud konstatoval, že obecná úprava správního řízení nebrání zpřístupnění obchodního tajemství při nahlížení do spisu (nejedná se o utajovanou informaci, ani o skutečnost, na kterou se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti). Ani ve zvláštní právní úpravě krajský soud nenalezl odchylné

pokračování

pravidlo, které by měl aplikovat namísto obecných ustanovení o správním řízení. Zpřístupnění obsahu celého správního spisu osobě zúčastněné na řízení tak krajský soud považoval za souladné se zákonem i z tohoto hlediska. Zároveň podotkl, že z ničeho neplyne, že by žalobkyně jakékoli listiny (či jejich část) obsažené ve správním spisu označila za obchodní tajemství. Uzavřel proto, že v souzené věci nedošlo k nezákonnému zásahu tvrzenému žalobkyní.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že k založení účastenství v řízení nemůže vést pouhé subjektivní přesvědčení osoby o možném zásahu do jejích práv. Dle stěžovatelky důkazy provedené krajským soudem neprokázaly potenciální dotčení na právech osoby zúčastněné na řízení, nýbrž pouze poskytly přehled o sankcích, které byly stěžovatelce uloženy. Ani důkaz o blízkosti umístění obou provozních areálů neodůvodňuje potenciální dotčení na právech osoby zúčastněné na řízení. Průmyslová zóna zahrnuje mnoho zdrojů znečištění, vzdálenost obou areálů by tak podle stěžovatelky hrála roli pouze v případě, že by se v areálu nacházely pouze uvedené dvě společnosti. Výrobní podnik osoby zúčastněné na řízení je nadto sám zdrojem znečištění.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí a zcela se ztotožnil s argumentací krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), *se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen (dále jen "zásah") může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Z hlediska poskytované soudní ochrany pak soud může v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. určit, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky, anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.*

[8] Nejvyšší správní soud podotýká, že v uvedené věci rozhoduje podruhé. Již v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 9. 12. 2021, č. j. 6 As 169/2021-28, přitom vyslovil závěr, že stěžovatelkou žalovaný úkon je možno hodnotit jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., proti němuž se lze přípustně bránit zásahovou žalobou podle téhož ustanovení zákona. Umožnění nahlédnutí do správního spisu, resp. zpřístupnění obsahu určitých listin v něm založených, nepochybně představuje neformální faktický úkon, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Tento úkon je sám o sobě způsobilý zasáhnout do právní sféry stěžovatelky, byť byl v nynější věci procesním úkonem v řízení. Stěžovatelka se evidentně nebrání proti nezákonnosti procesu vedoucího k vydání určitého rozhodnutí. Podstata jí tvrzeného zásahu se uvedenému řízení vymyká, neboť jí jde o „externí“ důsledky skutečnosti, že osobě zúčastněné na řízení bylo zpřístupněno její

obchodní tajemství, přičemž v budoucnu může dojít k opakování (shodně viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 159/2020-60).

[9] V projednávaném případě stěžovatelka vymezila zásah jako zpřístupnění listin ze správního spisu obsahujících obchodní tajemství osobě zúčastněné na řízení. Mezi účastníky řízení není spor o to, že osobě zúčastněné na řízení byly společně s listinou nazvanou jako seznámení nového účastníka s podklady rozhodnutí ze dne 27. 7. 2020 zaslány kopie veškerých listin obsažených ve správním spisu vedeném žalovaným ve správním řízení o stěžovatelčině žádosti o změnu povolení provozu linky na recyklaci elektroodpadu jako zdroje znečišťování ovzduší.

[10] Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně ovzduší neobsahuje vlastní úpravu nahlížení do spisu, bylo třeba postupovat podle obecné úpravy obsažené v § 38 správního řádu. Podle odst. 1 tohoto ustanovení správního řádu *účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce*. Podle odstavce 2 téhož ustanovení zákona *jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem*.

[11] Z hlediska posouzení zákonnosti zpřístupnění obsahu listin obsažených ve správním spisu osobě zúčastněné na řízení tak byla zásadní otázka účastenství této osoby v řízení vedeném žalovaným. Ostatně, stěžovatelčiny kasační námitky směřují výlučně proti závěrům krajského soudu ohledně účastenství osoby zúčastněné ve správním řízení.

[12] Krajský soud vycházel ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, dle kterého zákon o ochraně ovzduší neobsahuje zvláštní úpravu účastenství, a tedy bylo nutno vycházet z obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Podle § 27 odst. 2 správního řádu *účastníky řízení jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Správně v této souvislosti odkázal na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které *„podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námítky vztahující se k účastenství postačuje pouhá potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004)“* (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, bod 12, nebo např. rozsudky ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012-40, bod 19, a ze dne 18. 5. 2017, č. j. 9 As 154/2016-31, bod 12). Při posuzování účastenství konkrétní osoby ve správním řízení je tedy nutno osvědčit, že práva nebo povinnosti *mohou* být tímto rozhodnutím přímo dotčena. Již v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63, pak Nejvyšší správní soud zároveň uvedl, že dokazování ohledně účastenství určité osoby ve správním řízení má své limity, neboť nelze připustit, aby jím bylo fakticky prováděno dokazování, které by mělo být součástí až samotného meritorního řízení. Proto má být v případě potřeby rozsáhlejšího dokazování za účelem vyjasnění otázky účastenství určité osoby raději s takovou osobou jako s účastníkem řízení jednáno.

[13] V nyní posuzované věci krajský soud dospěl ke správnému závěru, že osoba zúčastněná na řízení mohla být výsledným rozhodnutím ve věci stěžovatelčiny žádosti o změnu povolení provozu recyklační linky jako stacionárního zdroje znečišťování ovzduší dotčena na svých právech a povinnostech. Krajský soud v napadeném rozsudku

pokračování

prezkoumatelně, podrobně a pečlivě vysvětlil, v čem konkrétně potenciální dotčení na jejích právech spočívalo. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou, že nebylo provedeno dostatečné dokazování, které by potencialitu dotčení práv osoby zúčastněné na řízení prokázalo. Blízkost obou provozních areálů byla jednoznačně prokázána mapovými podklady. Z rozhodnutí Ministerstva pro životní prostředí a ČIŽP pak vyplynulo, že v areálu stěžovatelky již v minulosti docházelo k úniku nebezpečných látek a zvláště nebezpečných látek, osoba zúčastněná na řízení tedy mohla důvodně pociťovat potenciální ovlivnění svého provozu změnami v provozu linky na zpracování elektroodpadu (o jejichž povolení stěžovatelka žádala), spočívajících dle žádosti v realizaci a uvedení do provozu linky mletí jemných plastů (v objektu H1), linky předtřídění elektroodpadu (v objektu H4) a doplnění výduchu drtiče u stávající zpracovatelské linky elektrických a elektronických zařízení. Nejvyšší správní soud poznamenává, že úvaha krajského soudu v této části nevycházela z míry aktivity přestupkového orgánu, jak se domnívá stěžovatelka, nýbrž kromě jiného z jejího vlastního jednání v minulosti (resp. z objektivních okolností při provozu dotčeného zařízení, za něž je stěžovatelka odpovědná a kterým nezabránila).

[14] Stěžovatelka nadto v řízení před krajským soudem (ani v kasační stížnosti) konkrétně nezpochybovala závěry obsažené v rozhodnutích vydaných v přestupkových řízeních. Za dané situace proto lze přisvědčit úvaze krajského soudu, že blízkost obou areálů a popsané úniky v minulosti, stejně jako charakter změn provozu, o jejichž povolení stěžovatelka žádala, zakládaly důvodnou obavu na straně osoby zúčastněné na řízení z ovlivnění její činnosti provozem recyklační linky jako stacionárního zdroje znečišťování ovzduší, a tedy možné dotčení na jejích právech a povinnostech. Stěžovatelka v řízení před krajským soudem nevznesla žádnou argumentaci (natož argumentaci relevantní) a ani nenavrhlala žádné důkazy, které by potencialitu dotčení na právech a povinnostech osoby zúčastněné na řízení vylučovaly. Pokud v kasační stížnosti pouze bez dalšího poukázala na jiné zdroje znečištění v průmyslovém areálu, není toto tvrzení způsobilé vyvrátit výše popsané závěry. Předmětem správního řízení byl toliko provoz zařízení stěžovatelky a jeho možné dopady na okolí, nikoli jiné zdroje znečištění či s nimi související řízení, u nichž by okruh účastníků musel být posuzován individuálně s ohledem na konkrétní okolnosti.

[15] Stran stěžovatelčina nesouhlasu s posouzením zjištěného skutkového stavu (vyhodnocení důkazů provedených krajským soudem a z nich vyvozených závěrů) pak Nejvyšší správní soud uvádí, že ve své rozhodovací činnosti již opakovaně vyjádřil, že je to především krajský soud, kdo je oproti Nejvyššímu správnímu soudu soudem nalézacím, který spor posuzuje v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Intervence ze strany Nejvyššího správního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se toliko na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (např. rozsudek ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016-79, rozsudek ze dne 30. 5. 2018, č. j. 6 Afs 94/2018-52, rozsudek ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 Afs 283/2018-39, nebo ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 Afs 354/2018-23). Takové vady však Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci nezjistil.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech účastníků řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[18] O nákladech osoby zúčastněné na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a osoba zúčastněná na řízení ani nepožádala o přiznání nákladů z důvodu zvláštního zřetele hodných, nemá tato osoba právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 22. prosince 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu