



## **Zpráva o šetření ve věci prověření provozovny společnosti R., s. r. o., dle zákona o ochraně ovzduší**

---

Na veřejnou ochránkyni práv se podnětem obrátil Mgr. Vítězslav Dohnal, Advokátní kancelář Dohnal & Bernard, s. r. o., právní zástupce pana X. Y., bytem xxxxxx (dále též „stěžovatel“), kterým požádal o prošetření postupu správních úřadů při prověření podání stěžovatele týkajících se provozovny společnosti R., s. r. o., se sídlem xxxxxx (dále též „provozovatel“), dle zákona o ochraně ovzduší.<sup>1</sup>

Vyřízení věci jsem se ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., využila své možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv<sup>2</sup> a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblast životního prostředí a ochrany ovzduší, kam podnět spadá.

### **A. Předmět šetření**

Předmětem šetření je námitka stěžovatele, že provozovna pokračuje ve výrobě, přestože již od 20. 10. 2014 nedisponuje povolením k provozu zdroje znečištění ovzduší. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na to, že provozovat takový zdroj znečištění ovzduší je možno podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší pouze na základě a v souladu s povolením provozu podle tohoto zákona.

Stěžovatel poukazuje na to, že i pokud by byl provozovatel v dobré víře, nemůže to být argumentem pro to, aby mohl provozovat výrobu bez příslušného povolení. Podnětem se stěžovatel domáhá toho, aby ochránkyně svým šetřením a vydáním závěrečného stanoviska přiměla dotčené orgány ke změně jejich postoje v tom smyslu, že Česká inspekce životního prostředí neprodleně provede řízení o zastavení provozu a následně provoz skutečně zastaví.

### **B. Skutková zjištění**

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem podle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájil šetření. Při posuzování daného případu jsem vycházel z písemností a informací shromážděných v součinnosti s právním zástupcem stěžovatele a Českou inspekcí životního prostředí, Oblastním inspektorátem Havlíčkův brod (dále jen „ČIŽP“). Jelikož je dosavadní průběh věci jmenovaným správním orgánům i stěžovatelům znám, omezím popis skutkových zjištění na uvedení základních dat.

Z podkladových materiálů je zřejmé, že provozovna v minulosti povolení k provozu zdroje znečištění ovzduší, které vydal dne 15. 3. 2013<sup>3</sup> Krajský úřad Kraje Vysočina (dále jen „krajský úřad“), měla. Toto povolení však bylo později v rámci přezkumného řízení

---

1 zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

2 zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

3 č. j. KUJI 5348/2013 OZP 130/2013 Hab



rozhodnutím Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) ze dne 29. 1. 2014<sup>4</sup> zrušeno a věc byla vrácena krajskému úřadu k novému projednání. Podaný rozklad provozovatele ministr rozhodnutím ze dne 10. 10. 2014<sup>5</sup> zamítl, a rozhodnutí MŽP o zrušení povolení tak nabylo dne 14. 10. 2014 právní moci.

Z doručených podkladů dále vyplývá, že MŽP vyhovělo žádosti právního zástupce stěžovatele o přijetí opatření proti nečinnosti ČiŽP a dne 29. 7. 2016<sup>6</sup> vydalo ČiŽP příkaz učinit ve lhůtě do 15. 8. 2016 opatření ke zjednání nápravy spočívající v zaslání odpovědi, jak naložila s podnětem ve věci zahájení sankčního řízení s provozovatelem a ve věci zahájení řízení o zastavení provozu. Pro úplnost uvádím, že dle zjištění MŽP došlo ze strany ČiŽP k nedůvodným průtahům při vyřízení podnětu stěžovatele ze dne 5. 5. 2016.

V návaznosti na výše uvedený příkaz vydala ČiŽP dne 8. 8. 2016<sup>7</sup> oznámení o zahájení řízení o zastavení provozu. Ve věci vydání nového povolení provozu podle zákona o ochraně ovzduší vydal krajský úřad dne 30. 9. 2016<sup>8</sup> usnesení, kterým nařídil ohledání věci na místě, které proběhlo dne 11. 10. 2016.

Dne 14. 11. 2016 stěžovatel svůj podnět doplnil o nové podklady, z nichž vyplývá, že ministr životního prostředí vydal dne 7. 11. 2016<sup>9</sup> rozhodnutí, kterým zamítl rozklad provozovatele podaný proti rozhodnutí MŽP ze dne 8. 4. 2016,<sup>10</sup> jímž bylo ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno pravomocné usnesení ČiŽP poznamenané do spisu dne 18. 1. 2016,<sup>11</sup> kterým bylo zastaveno řízení o zastavení provozu zdroje znečišťování ovzduší, a věc byla ČiŽP vrácena k novému projednání.

Součástí doručených podkladů bylo rovněž usnesení MŽP ze dne 2. 11. 2016,<sup>12</sup> jímž byla ČiŽP prodloužena do 20. 12. 2016 lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci zastavení provozu a zároveň nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti spočívající ve stanovení lhůty nepřesahující 10 dnů pro vydání rozhodnutí ve věci.

Právní zástupce stěžovatele mi rovněž zaslal na vědomí vyjádření provozovatele k zahájenému řízení o zastavení provozu ze dne 29. 8. 2016 a odpověď ČiŽP ze dne 9. 8. 2016<sup>13</sup> na dotazy, jimiž se na ČiŽP obracel.

Pro úplnost uvádím, že stěžovatel rovněž navrhl, abych o vyjádření k danému případu požádal také MŽP, které se dle jeho názoru jako nadřízený orgán podílí na dlouhodobé

---

4 č. j. 30/560/14, 519/ENV/14

5 č. j. 4791/M/14, 68630/ENV/14

6 č. j. 1587/560/16

7 č. j. ČiŽP/46/OOO/SR02/1606764.001/16/HSU

8 č. j. KUJI 74089/2016 OZPZ 1147/2016 Hab

9 č. j. 3079/M/16

10 č. j. 800/560/16

11 č. j. ČiŽP/46/OOO/SR02/1418547.014/16/HSU

12 č. j. 2400/560/16

13 č. j. ČiŽP/46/OOO/1610201.003/16/HSU



neefektivitě výkonu státní správy vůči provozovateli zdroje znečišťování ovzduší. Správní orgány podle právního zástupce stěžovatele neustále při aplikaci ustanovení § 22 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší zkoumají reálné vlivy provozu na znečištění ovzduší. Přitom ve shodě s provozovatelem argumentují principem ochrany dobré víry, nutností zkoumat z úřední povinnosti materiální stránku správního deliktu a principem přiměřenosti. K tomu uvádím, že zprávu o šetření zasílám k vyjádření také MŽP, odboru výkonu státní správy VII.

Právní zástupce stěžovatele dále uvádí, že zastavení provozu není svou povahou sankčním řízením, nezkoumá se v něm míra porušení právních předpisů, vliv tohoto porušení na právem chráněné veřejné statky či míra zavinění na straně provozovatele. Jediným účelem tohoto řízení je podle názoru právního zástupce stěžovatele dosáhnout stavu, kdy všechny zdroje znečištění ovzduší budou mít příslušné povolení.

Správní orgány podle názoru právního zástupce stěžovatele svou nečinností (nezákazem provozu) popírají práva dotčených osob, s nimiž nejednají jako s účastníky řízení. Správní orgány rovněž pomíjejí to, že podle vyjádření provozovatele i ČIŽP již po delší dobu probíhá provoz s kapacitou 350 tun surovin ročně. Odkaz správních orgánů na dobrou víru, princip přiměřenosti a materiální stránku deliktu by se proto podle právního zástupce stěžovatele mohl týkat pouze provozu s kapacitou do 210 tun surovin ročně, na který měl provozovatel povolení do listopadu roku 2014.

Právní zástupce stěžovatele současně uvádí, že správní orgány neustále zpochybňují přímé svědectví stěžovatele a dalších desítek osob, které potvrzují, že provoz obtěžuje své okolí zápachem. Tento přístup pokládá právní zástupce stěžovatele za neslušný a odporující principům dobré správy a současně navrhuje, aby stav na místě ověřili pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv. K tomuto požadavku právního zástupce stěžovatele uvádím, že pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv provedli šetření na místě v souvislosti s šetřením jiného podnětu stěžovatele vedeného pod sp. zn. 3189/2016/VOP/JCZ.

Dne 16. 11. 2016 jsem obdržel vyjádření ČIŽP k danému případu, v jehož úvodu ředitel ČIŽP zmiňuje, že ČIŽP má od MŽP prodlouženou lhůtu k vydání rozhodnutí o zastavení provozu do 20. 12. 2016. V daném termínu pak hodlá ČIŽP provést (zabezpečit) měření, prověřit existující úroveň vlivů zdrojů znečišťování ovzduší technikou a skupinou pracovníků ČIŽP (Praha) a dále důkladně prošetřit podnět týkající se obtěžování zápachem z provozovny postoupený ČIŽP krajským úřadem.

ČIŽP uvádí, že projednávaný případ se vymyká dosud zaběhnuté praxi ČIŽP, která přistupuje k zastavování provozu zákonem vyjmenovaných zdrojů v případech, kdy provozovatel mimo jiné provozuje zdroj bez rozhodnutí o povolení provozu při současném překračování emisních limitů, nebo obtěžování okolí pachovými látkami a o povolení provozu provozovatel krajský úřad nepožádal, nebo vydání povolení brání okolnosti jako je absence posouzení vlivu na životní prostředí (EIA). Ani jedna z uvedených podmínek nebyla v daném případě naplněna.

Ředitel ČIŽP ve svém vyjádření připomněl, že provozovatel již měl v minulosti krajským úřadem vydána dvě rozhodnutí o povolení provozu, obě však byla MŽP zrušena z důvodu chyb krajského úřadu. Tato rozhodnutí, byť nepravomocná, obsahovala mimo provozního



řádu celou řadu podmínek provozu, které provozovatel dodržoval, respektive dodržuje. ČIŽP neshledala ani oprávněnost podnětů na západ ze strany osob uplatňujících řadu podnětů. Na zdroji proběhlo několik autorizovaných měření emisí, která neprokázala oprávněnost podaných podnětů. Provozovatel nad rámec běžných provozů dovybavil provozovnu technologií biologického filtru. Také při ukončení procesu EIA neshledalo MŽP důvody, které by bránily vydání povolení provozu.

Ředitel ČIŽP dále poukázal na to, že je povinností nalézacího správního orgánu opatřit si všechny podklady potřebné pro objektivní posouzení skutečného stavu věci. V této souvislosti ředitel ČIŽP zmínil, že v projednávaném případě je jeho složitost dána především posuzováním postupu provozovatele, jenž vydává veškeré úsilí, aby povolení provozu získal, o čemž svědčí nákladné úpravy výrobního objektu, včetně instalace biofiltru. Ředitel ČIŽP dále upozornil na to, že v případě zastavení provozu by provozovatel nepochybně utrpěl značnou škodu, jejíž finanční náhradu by patrně uplatnil soudně.

Závěrem mi ředitel ČIŽP sdělil, že provozovateli byla již za provoz zdroje znečišťování ovzduší bez povolení uložena pokuta za správní delikt dle ustanovení § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, proti níž se odvolal. Odvolání bylo dne 3. 11. 2016 postoupeno se spisem k vyřízení MŽP. Dále jsem byl informován, že v současné době probíhá u krajského úřadu řízení o vydání nového povolení provozu.

### **C. Hodnocení věci zástupcem ochránkyne**

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Po provedeném šetření jsem toho názoru, že ČIŽP v daném případě nepostupovala vždy v souladu s principy dobré správy, neboť na podněty stěžovatele, jimiž se domáhal poskytnutí informací o zastavení provozu a zahájení sankčního řízení, řádně nereagovala, což potvrzuje i příkaz k přijetí opatření proti nečinnosti vydaný MŽP ze dne 29. 7. 2016, z něhož vyplývá, že při vyřízení podnětů došlo k nedůvodným průtahům. Pro úplnost uvádím, že podle zjištění MŽP sice ČIŽP na podání stěžovatele vždy reagovala, rozhodnou odpověď mu však neposkytla.

Upozorňuji na to, že od podání podnětu došlo k podstatné změně právních a skutkových okolností v daném případě. Především je třeba zmínit, že MŽP vyhovělo podnětu stěžovatele k přijetí opatření proti nečinnosti, když vyzvalo ČIŽP ke zjednání nápravy. V tomto směru tedy MŽP jako nadřízený správní orgán samo přijalo opatření za účelem zajištění nápravy. Dále je třeba zmínit, že ČIŽP na základě příkazu MŽP požadované řízení o zastavení provozu zahájilo. Pokud jde o sankční řízení ve věci uložení pokuty, také zde došlo v průběhu šetření ke zjednání nápravy, když ČIŽP řízení o pokutě zahájila a za porušení zákona o ochraně ovzduší uložila provozovateli pokutu.

V daném případě se dle mého soudu střetávají dva přístupy k řešení vzniklé situace. Právní zástupce stěžovatele zastává striktně formalistický právní přístup, jenž vychází z toho, že zdroj znečišťování ovzduší, který nemá platné povolení k provozu, by neměl být



provozován, a pokud v provozu je, měla by ČIŽP takový provoz bez jakéhokoliv dalšího dokazování zakázat.

Z vyjádření a postupu ČIŽP je naopak zřejmé, že k zastavování provozu zdroje znečišťování ovzduší dosud přistupovala spíše pragmaticky a s ohledem na okolnosti konkrétního případu, přičemž zohledňovala snahu provozovatele povolení získat a faktické dopady provozu na okolí (zkoumání pachové zátěže na okolí provozovny).

Rozhodnout, který přístup je správný a právním řádem akceptovatelný, není dle mého soudu úplně jednoduché, protože oba přístupy mají v sobě určitou logiku a nelze je bez vážnější a podrobnější úvahy striktně odmítnout. Z pohledu stěžovatele lze nepochybně očekávat, že bude prosazovat přístup první, jenž preferuje okamžité zastavení provozu v případě, kdy provozovna povolení ke svému provozu z hlediska zákona o ochraně ovzduší nemá (bez ohledu, jaký má tento právní stav skutkové pozadí). Z pohledu provozovatele lze naopak očekávat, že bude příznivcem druhého přístupu, který dosud v praxi zastávala ČIŽP. Fakticky tomu tak je i v daném případě, kdy se provozovatel skrze svého právního zástupce o tento přístup zasazuje a mj. s odkazem na výroční zprávy ČIŽP argumentuje právě dosavadní zcela převládající praxí inspekce při aplikaci institutu zastavení provozu.<sup>14</sup>

Zdrženlivý postoj ČIŽP při vydávání rozhodnutí o zastavení provozu zdroje znečišťování ovzduší přičítám zejména obavě z případného soudního sporu o náhradu škody způsobené provozovatelem v důsledku zastavení provozu výrobního závodu, a to s ohledem na fakt, že dle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší nemá odvolání proti rozhodnutí o zastavení provozu zdroje znečišťování ovzduší odkladný účinek. Právě zmíněná konstrukce právní úpravy zastavení provozu, respektive zákonem odňatý odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o zastavení provozu svědčí dle mého soudu o silném veřejném zájmu státní moci na tom, aby mohly příslušné orgány státu (orgán ochrany ovzduší) rychle a účinně zasáhnout proti provozovateli zdroje znečišťování ovzduší, který nemá potřebné povolení ke své činnosti.

To, že právní úprava přiznává rozhodnutí o zastavení provozu zdroje znečišťování ovzduší vykonatelnost před tím, než toto rozhodnutí nabude právní moci, lze podle mého názoru vykládat tak, že příslušný správní orgán by neměl zkoumat širší skutkové a právní souvislosti případu a provádět časově náročně dokazování. Tomu ostatně nasvědčuje i poměrně striktní formulace v zákoně o ochraně ovzduší, kde se uvádí, že v případě, že provozovatel provozuje stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k tomuto zákonu bez povolení provozu, rozhodne inspekce o zastavení provozu tohoto zdroje.

Po zvážení všech shromážděných podkladů mám za to, že postup ČIŽP v řízení o vydání rozhodnutí o zastavení provozu zdroje znečišťování ovzduší podle ustanovení § 22 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší není správný, pokud v tomto řízení zkoumá a posuzuje to, zda

---

<sup>14</sup> Z obsahu vyjádření R., s. r. o., právně zastoupeného advokátem JUDr. Igorem Velebou k zahájení řízení ČIŽP o zastavení provozu: V roce 2014 neměli dle zjištění ČIŽP v 247 případech provozovatelé vyjmenovaných stacionárních zdrojů platné a řádné povolení provozu, avšak pouze ve 3 případech přikročila ČIŽP k zastavení provozu u těchto zdrojů. V roce 2015 neměli dle zjištění ČIŽP ve 342 případech provozovatelé vyjmenovaných stacionárních zdrojů platné a řádné povolení provozu, avšak pouze v 5 případech, kdy docházelo k neúnosnému znečišťování ovzduší, přistoupila ČIŽP k zastavení provozu.



předmětný zdroj znečišťování ovzduší skutečně obtěžuje zápachem své okolí a zda provozovatel usiluje o vydání potřebného povolení.

V souvislosti s výše uvedeným bych chtěl uvést, že určitou kritiku lze uplatnit i ve vztahu k výše zmíněné právní úpravě zastavení provozu v zákoně o ochraně ovzduší, která svou právní konstrukcí neumožňuje zohlednit různé situace, do nichž se může provozovatel zdroje znečišťování ovzduší dostat. Je zřejmé, že zmíněný nedostatek právní úpravy se ve své praxi pokoušela odstranit (zmírnit) ČIŽP, z výše popsanych důvodů však nepokládám daný přístup do budoucna za akceptovatelný. Jinými slovy, k tomu, aby bylo možné při aplikaci institutu zastavení provozu akcentovat specifické skutkové okolnosti na straně konkrétního provozovatele nepovoleného zdroje znečišťování ovzduší, bude nejprve zapotřebí dosáhnout změny právní úpravy zákonodárcem. Takovou legislativní změnu bych přitom i se zřetelem k poznatkům z tohoto šetření považoval za nanejvýš žádoucí. Obracím se proto současně na ministra životního prostředí, do jehož gesce příslušná právní úprava spadá, se žádostí o vyjádření (návrh řešení).

Nad rámec výše uvedeného pak upozorňuji na to, že ČIŽP bude muset reagovat na změnu procesní situace navozenou rozhodnutím ministra životního prostředí o zamítnutí rozkladu ve věci rozhodnutí MŽP, jímž bylo zrušeno usnesení o zastavení řízení o zastavení provozu poznamenané do spisu (řízení o zastavení provozu zahájené ČIŽP dne 10. 3. 2015).

#### **D. Závěry**

ČIŽP v daném případě pochybila tím, že se při vyřízení podnětů stěžovatele, ve kterých se domáhal zahájení řízení o zastavení provozu a zahájení řízení o pokutě dle zákona o ochraně ovzduší, dopustila nedůvodných průtahů. Jako chybný pokládám i stávající postup ČIŽP, kdy v rámci vedeného řízení o zastavení provozu hodlá zkoumat a prověřovat pachovou zátěž okolí provozovny.

MŽP pochybilo v daném případě tím, že akceptovalo dosavadní praxi ČIŽP při zastavování provozu zdroje znečišťování ovzduší, čímž přispělo k tomu, že ČIŽP tolerovala výrobní činnost v provozovně, která neměla potřebné povolení k provozu dle zákona o ochraně ovzduší.

Zprávu zasílám ministrovi životního prostředí, řediteli Oblastního inspektorátu Havlíčkův Brod ČIŽP a řediteli odboru výkonu státní správy VII MŽP a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Zprávu zasílám rovněž právnímu zástupci stěžovatele.

Brno 5. prosince 2016

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)