



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **Frank Bold Society, z. s.**, IČO: 65341490,
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno,

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**,
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10,

za účasti
osoby zúčastněné na
řízení: **ČEZ, a. s.**, IČO: 45274649,
sídlem Duhová 2/1444, 140 53 Praha 4,
zastoupená advokátem JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M. (C.J.),
sídlem Křižovnické náměstí 193/2, 110 00 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2016, č. j. 141/530/16/Hen,
4505/ENV/16,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 5. 2016, č. j. 141/530/16/Hen, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

4505/ENV/16, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, (dále jen „krajský úřad“) ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2898/ZPZ/2015/IP-31/Z17/Rc (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Rozhodnutím krajského úřadu bylo v souladu s § 19a odst. 2 a 3 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) rozhodnuto o změně č. 17 integrovaného povolení pro zařízení „Kondenzační parní elektrárny s kogenerací elektrické energie a tepla“ (dále také jen „EPR“) společnosti ČEZ, a. s., provozovatele Elektrárny Pruněrov, Kadaň, které bylo vydáno krajským úřadem dne 7. 9. 2004, č. j. 4511/ZPZ/04/IP-31/Rc, ve znění jeho změn. Daná změna integrovaného povolení byla krajským úřadem s odkazem na § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci posouzena jako podstatná. Žalobce se současně domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit mu náklady soudního řízení.

Žaloba

2. V žalobě žalobce nejprve upozornil na zhoršenou kvalitu ovzduší v Ústeckém kraji a na dlouhodobé překračování limitů především suspendovaných částic PM₁₀ a benzo(a)pyrenu. Poukázal na časté smogové situace v Ústeckém kraji, jichž bylo od ledna 2011 do listopadu 2015 vyhlášeno 18 z důvodu vysokých koncentrací tuhých znečišťujících látek (dále jen „TZL“) a SO₂. Uvedl, že Elektrárny Pruněrov byly v roce 2014 zdrojem s nejvyšším množstvím vypouštěných oxidů síry a vypouštěly druhé nejvyšší množství NO_x v kraji, rovněž byly největším znečišťovatelem polévatým prachem frakce PM₁₀. Upozornil na to, že krajský úřad má povinnost při stanovování jednotlivých podmínek pro spalovací zařízení zajistit, aby nebyl ohrožen soulad s požadavky stanovenými především zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Konstatoval, že správní orgány formou integrovaného povolení stanovují emisní limity velkým spalovacím stacionárním zdrojům znečištění ovzduší, čímž chrání životní prostředí a naplňují svou povinnost provádět taková opatření, která budou směřovat ke snižování znečištění na přípustnou míru v oblastech, kde je tato míra překročena, a to v co nejkratším čase. Podotkl, že prodloužením životnosti Elektrárny Pruněrov I (dále jen „EPR I“) budou déle aplikovány emisní limity platné ke dni 31. 12. 2015, čímž bude udržován současný stav zhoršené kvality ovzduší v kraji, poněvadž provozovatelé zdrojů, které jsou zařazeny do Přechodného národního plánu (dále jen „PNP“) dle § 37 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ovzduší, nejsou od 1. 1. 2016 povinni plnit emisní limity vyplývající z vyhlášky č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování, prostřednictvím určení emisních stropů tuhých znečišťujících látek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o přípustné úrovni znečišťování“), a to až do 30. 6. 2020.
3. Namítal, že krajský úřad při změně integrovaného povolení nezohlednil metodický pokyn žalovaného zvaný Přechodné režimy pro spalovací zdroje a jejich dopady na integrované povolování ze dne 6. 4. 2015 (dále jen „metodický pokyn ze dne 6. 4. 2015“) a neposoudil kontext a podmínky jednotlivých zdrojů a relevantní legislativu. Stejně tak krajský úřad ani žalovaný nevzali v řízení o změně integrovaného povolení v úvahu povinnost respektovat omezení vyplývající z kvality ovzduší předmětné oblasti a jejího okolí, použitého primárního zdroje energie, výrobní kapacity zdroje znečišťování apod.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vyplývající z integrovaného krajského programu zlepšování kvality ovzduší Ústeckého kraje z března 2004. Rovněž nebylo rozhodnuto v souladu se zásadou dobré správy dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), když krajský úřad a žalovaný měli povinnost zohlednit konkrétní okolnosti Elektráren Prunéřov, jelikož PNP vycházel pouze z historických dat a nezohledňoval lokální účinky na životní prostředí.

4. Sdělil, že navzdory cílům PNP dosáhnout postupným snižováním emisních stropů TZL spalovacích stacionárních zdrojů připravenosti na plnění emisních limitů stanovených s účinností od 1. 1. 2016, nastavuje PNP emisní stropy pro Elektrárny Prunéřov konstantně se zcela minimálními změnami po celé období platnosti. Uvedl, že výpočet emisních stropů je založen na datech o emisích z let 2001 až 2010, tj. bez zohlednění emisních charakteristik po komplexní obnově Elektrárny Prunéřov II (dále také jen „EPR II“), a nezohledňuje vliv emisí na životní prostředí ani lokální emisní situaci, přičemž nesouhlasil, že by tento nedostatek odstranilo stanovisko SEA ze dne 23. 10. 2014, č. j. 70625/ENV/14 (dále jen „stanovisko SEA“), jak tvrdil žalovaný. Konstatoval, že pokud zdroj nové emisní limity splňovat může, je proti smyslu a účelu existence PNP, aby do něj byl takový zdroj zařazen. Upozornil na výjimečný charakter PNP, jenž umožňuje jednotlivým zdrojům znečištění odložit povinnost plnění nových emisních limitů, přičemž skutečnost, že stanovené emisní stropy nejsou pro Elektrárny Prunéřov limitující a že se v rozporu s účelem PNP nesnižují, přispívá k udržování nadlimitního znečištění ovzduší v Ústeckém kraji a je v rozporu s rozhodnutím Komise o schválení PNP a v rozporu s obecnými povinnostmi vůči ochraně ovzduší. Dále zpochybnil závěry uvedené ve stanovisku SEA, které se nezaobíralo skutečností, že prodloužení doby, po kterou zařízení vypouští do ovzduší vyšší množství emisí spojené s emisními limity platnými ke dni 31. 12. 2015, lze považovat za významný negativní vliv na životní prostředí. Podotkl, že správní orgány mají povinnost v oblastech s již zhoršenou kvalitou ovzduší kvalitu ovzduší zlepšovat, a nikoliv prodloužovat nevyhovující stav. Dále namítal, že stanovisko SEA hodnotilo dopady PNP na celostátní úrovni, nikoliv na úrovni jednotlivých zdrojů, a rovněž, že stanovisko SEA vycházelo z předpokladu, že se emisní stropy všech dotčených zařízení postupně snižují. Pro některá zařízení včetně Elektráren Prunéřov se však emisní stropy nesnižují.
5. Namítal, že žalovaný měl povinnost v rámci řízení o podstatné změně integrovaného povolení posoudit výši emisních limitů a dopady prodloužení platnosti emisních limitů platných ke dni 31. 12. 2015 na stávající stav ovzduší v Ústeckém kraji. Poukázal na skutečnost, že emisní limity, jejichž platnost pro Elektrárny Prunéřov se díky PNP prodloužila až do konce června 2020, jsou několikanásobně vyšší než emisní limity platné pro provozovatele zdrojů, které do PNP nevstoupily. Zároveň je zřejmé, že Elektrárny Prunéřov, a především obnovené bloky EPR II, jsou schopny plnit limity nižší, než jaké ukládá integrované povolení. Konstatoval, že správní orgány pochybily, když v integrovaném povolení nestanovily limity vysoce toxického a karcinogenního benzo(a)pyrenu; § 13 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší dává ochraně ovzduší před emisemi benzo(a)pyrenu prioritní status. S ohledem na skutečnost, že se benzo(a)pyren váže především na velmi jemné částice PM₂₅, lze dovodit povinnost správních orgánů aplikovat nejlepší dostupné techniky (dále také jen „BAT“).
6. Trval na povinnosti správních orgánů aplikovat při ochraně životního prostředí obecný základní princip BAT v řízení o změně integrovaného povolení v souladu s obecnou Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zásadou vysoké ochrany životního prostředí jako celku, zásadou znečišťovatel platí, zásadou provádění opatření přímo u zdroje znečištění a zásadou prevence vzniku znečištění. Podotkl, že k aplikaci zásady nejlepší dostupné techniky slouží referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách (dále také jen „BREF“) a závěry o nejlepších dostupných technikách (dále také jen „závěry o BAT“). K povinnosti aplikovat princip nejlepších dostupných technik poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 5. 2011 ve věcech C-165/09 a C-167/09. Dovodil, že ze zákona o integrované prevenci vyplývá povinnost při stanovování závazných podmínek provozu vycházet vždy z nejlepších dostupných technik bez ohledu na existenci BREF a závěry o BAT. Dovodil, že z § 14 odst. 3 a 7 zákona o integrované prevenci plyne povinnost krajského úřadu při stanovení závazných podmínek provozu v každém případě vycházet ze zásady BAT bez ohledu na skutečnost, zda byly závěry o BAT přijaty, či nikoliv; k tomuto poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, v němž je současně judikována povinnost krajského úřadu stanovit nejlepší dostupné techniky ve smyslu § 2 písm. e) zákona o integrované prevenci v součinnosti s provozovatelem.

7. Namítal, že navrhovaná změna počítá s prodloužením provozu bloků EPR I, které měly být původně odstaveny již na konci roku 2018, do června 2020 a s odstavením neobnovených bloků EPR II po zprovoznění obnovených bloků EPR II. Vzhledem k tomu, že smyslem PNP je příprava zdroje na plnění nových emisních limitů, je dle žalobce postup, kdy se prodlužuje životnost zdroje, který má být odstaven, zcela v protikladu ke smyslu PNP.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí. Uvedl, že návrh PNP vypracoval v souladu s § 37 zákona o ochraně ovzduší a s čl. 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 201/75/EU, o průmyslových emisích (dále jen „směrnice o průmyslových emisích“). Evropská komise návrh PNP schválila rozhodnutím ze dne 10. 4. 2015, přičemž toto je pro Českou republiku závazné dle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a k jeho přezkumu je příslušný pouze Soudní dvůr Evropské unie dle čl. 263 SFEU, avšak v tomto případě již uplynula lhůta k podání žaloby. Sdělil, že cílem PNP je dosáhnout připravenosti na plnění emisních limitů SO_2 a NO_x dle směrnice o průmyslových emisích, resp. vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování. Povinnost plnit emisní limity stanovené v integrovaném povolení ke dni 31. 12. 2015 plyne z čl. 32 odst. 2 alinea druhá směrnice o průmyslových emisích. Upozornil, že v přechodném období od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 provozovatel spalovacího stacionárního zdroje zařazeného na svou žádost do PNP plní emisní limity jemu stanovené v povolení provozu platném ke dni 31. 12. 2015 a emisní stropy pro jednotlivé roky stanovené v PNP, a nikoliv limity dle směrnice o průmyslových emisích a vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování ve smyslu § 37 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší. Dotčení provozovatelé tudíž mohou legitimně očekávat, že jim budou stanoveny emisní stropy odpovídající PNP. Konstatoval, že s výše uvedeným koresponduje povinnost příslušných krajských úřadů dle § 37 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší neprodleně promítnout emisní stropy dle PNP do integrovaných povolení jednotlivých stacionárních zdrojů zahrnutých v PNP, což jsou i předmětné Elektrárny Pruněřov. Jakékoliv odchýlení

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

od hodnot PNP při aktualizaci integrovaného povolení by bylo ze strany krajského úřadu porušením § 37 odst. 2, 5 a 6 zákona o ochraně ovzduší.

9. Nesouhlasil s tvrzením žalobce, že stanovisko SEA není dostatečné pro posouzení lokálních vlivů implementace PNP na životní prostředí v okolí Elektráren Prunéřov. Stanovisko SEA hodnotilo ve smyslu § 10b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“) dvě varianty, a to návrhovou (provedení koncepce), která je popsána v PNP, a nulovou (neprovedení koncepce), která prezentuje vývoj v energetickém sektoru a související dopady na životní prostředí bez realizace PNP. Konstatoval, že správní orgán hodnotí stanovisko SEA dle své úvahy ve smyslu § 50 správního řádu, a tudíž mu nepřísluší posuzovat proces SEA, v němž byl posouzen soulad PNP s právními předpisy. K ostatním námitkám odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Replika žalobce

10. Žalobce v replice konstatoval, že povinnost uvést integrované povolení do souladu s PNP neznamena výlučně povinnost přenést hodnotu emisního stropu z PNP do integrovaného povolení, ale rovněž povinnost zvážení výše emisního stropu vůči aktuálním individuálním podmínkám konkrétního zdroje, např. komplexní obnova Elektrárny Prunéřov a skutečnost, že emisní stropy byly vypočteny dle dat z let 2010 až 2011. V této souvislosti konstatoval, že žalovaný porušil svou povinnost dbát o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Podotkl, že s ohledem na cíl PNP je nastavení nižší hodnoty emisního stropu v integrovaném povolení v souladu s PNP i se zákonem o ochraně ovzduší, jehož cílem je snižování úrovně znečišťování ovzduší. Upozornil, že výše emisních stropů není fixní hodnotou. Uvedl, že je možné si vyměňovat části emisních stropů mezi jednotlivými zdroji, rovněž tak je možné emisní strop změnit rozhodnutím krajského úřadu. Zrekapituloval legislativní vývoj v oblasti snižování znečišťování ovzduší a dovodil závěr, že provozovatelé znečišťujících zdrojů nemohli legitimně očekávat, že mezi rokem 2016 a polovinou roku 2020 nedojde k postupnému snižování emisních limitů a stropů, přičemž provozovatelé znečišťujících zdrojů musí počítat s dalším snižováním emisních limitů a stropů v dohledné budoucnosti. K legitimnímu očekávání provozovatelů velkých spalovacích zdrojů uzavřel, že toto nemůže ospravedlnit neprovedení správního uvážení ve věci výše emisních stropů jednotlivých zdrojů znečištění; k čemuž poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 9. 2009 ve věci C-201/08 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 40/2009. Závěrem sdělil, že krajský úřad mohl a měl posoudit výši emisních stropů přejatých z PNP a mohl a měl je dále snížit, jelikož Elektrárny Prunéřov jsou významným přispěvatelem k dlouhodobě špatné kvalitě ovzduší v Ústeckém kraji. K námitce žalovaného, že Elektrárny Prunéřov nejsou v programu zlepšování kvality ovzduší označeny jako významný vyjmenovaný stacionární zdroj, žalobce uvedl, že je to dáno metodikou, která nastavila vysoké prahové hodnoty vypouštěných škodlivin pro dosažení takového označení. V Ústeckém kraji těchto hodnot nedosahuje žádný spalovací zdroj znečištění, a dle metodiky tak vypouští pouze zanedbatelné množství škodlivin, což je v rozporu s faktickým stavem. S ohledem na cíle a smysl PNP poukázal na povinnost krajských úřadů při implementaci PNP posoudit kontext a podmínky jednotlivých zdrojů znečištění, jakož i relevantní legislativu, což krajský úřad v daném případě neučinil.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Skutečnost, že se emisní stropy v rozporu se smyslem PNP nesnižují, přispívá k udržování nadlimitního znečištění ovzduší v Ústeckém kraji.

Duplika žalovaného

11. Žalovaný nesouhlasil s žalobcem navrhovaným postupem revize a přezkumu výše emisních stropů stanovených v PNP, jenž by byl v rozporu s § 37 odst. 2, 5 a 6 zákona o ochraně ovzduší, který mj. nepřipouští diskreci krajského úřadu v rámci implementace emisních stropů dle PNP, a s legitimním očekáváním žadatelů, kteří očekávají, že jim budou stanoveny emisní stropy v souladu s PNP. Dle žalovaného bylo povinností orgánů integrované prevence promítnout emisní stropy dle PNP v nezměněné podobě do jednotlivých integrovaných povolení. Podotkl, že nesprávnou implementaci PNP nezakládá ani skutečnost, že emisní stropy pro Elektrárny Pruněrov byly stanoveny v téměř konstantní výši po celou dobu účinnosti PNP. Žalobcem namítaný rozpor způsobu stanovení hodnot emisních stropů pro Elektrárnu Pruněrov se samotným účelem PNP směřuje k přezkumu správnosti PNP, jenž však náleží dle SFEU Soudnímu dvoru Evropské unie. Zdůraznil, že PNP je koncepční nástroj pro zlepšování kvality ovzduší v celém Česku, přičemž ze součtu emisních stropů pro všechna zařízení uvedená v PNP dojde v období od roku 2016 do poloviny roku 2020 na celém území k zásadnímu snížení emisí SO₂, NO_x a T_{ZL}. Uvedl, že na emisní stropy stanovené v PNP je třeba hledět z pohledu celého Ústeckého kraje či území celého Česka, a nikoliv z pohledu jednotlivých zdrojů, o čemž svědčí § 37 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, jenž umožňuje jednotlivým provozovatelům vyměňovat si mezi sebou stanovené emisní stropy. V důsledku těchto změn mohou mít jednotlivé zdroje znečištění vyšší emisní stropy než ty, které jim byly stanoveny, avšak míra emisí na daném území se nezmění. Podotkl, že PNP představuje komplexní nástroj evropské legislativy zohledňující environmentální, ekonomické, sociální a bezpečnostně energetické aspekty a nelze jej vykládat způsobem upřednostňujícím pouze jediný zájem. Specifikoval způsob určování emisních stropů pro účely PNP, jenž je zakotven v čl. 32 odst. 3 směrnice o průmyslových emisích jako výpočet založený na vybraných technických parametrech daného zařízení a průměrných hodnotách za posledních deset let provozu do roku 2010, přičemž odst. 2 téhož ustanovení předpokládá, že výpočet emisních stropů na základě historických dat může v některých případech vést ke stanovení vyšší hodnoty, než jaká byla stanovena v příslušném povolení a pro tento případ předpokládá použití nižších hodnot, což je právě případ EPR II. Závěrem konstatoval, že emisní stropy stanovené v PNP jsou pro EPR I a II limitující, což přispívá k výraznému snížení míry znečištění ovzduší v Ústeckém kraji.

Triplika žalobce

12. Žalobce upozornil na přechodný charakter PNP, jenž stanovuje výjimky z obecné povinnosti plnit emisní limity stanovené vyhláškou o přípustné úrovni znečišťování, a proto by měl být PNP v tomto směru vykládán restriktivně. Zdůraznil, že § 37 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší nevylučuje diskreční pravomoc správních orgánů při změně povolení k provozu. Konstatoval, že stanovení hodnoty emisního stropu v povolení provozu nižší než té, která je uvedena v PNP, nezpůsobí nesoulad povolení provozu s PNP, přičemž § 37 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší s takovým výkladem počítá. V případě, že emisní stropy v povolení provozu jsou nižší než ty v PNP, pak jsou ponechány hodnoty nižší, aniž by to narušovalo soulad povolení provozu s PNP. Dodal, že takovýto výklad je v souladu s principem ochrany životního prostředí, principem prevence, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

principem předběžné opatrnosti, principem znečišťovatel platí a principem předcházení znečištění přímo u zdroje. Zopakoval, že krajský úřad a žalovaný má povinnost posoudit výši schválených emisních stropů v PNP, aplikovat správní uvážení ve vztahu k uvedeným kritériím a následně uvést integrované povolení do souladu s PNP, což plyne ze skutečnosti, že výše emisních stropů v PNP se opírá o výpočty, které žádným způsobem nereflktují stav ovzduší v okolí jednotlivých zdrojů, protože tato skutečnost se odráží v metodickém pokynu žalovaného ze dne 6. 4. 2015.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

13. Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby soud žalobu zamítl. S odkazem na § 71 odst. 1 písm. d), § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, uvedla, že tvrzení žalobce ohledně dlouhodobého překračování imisních limitů vybraných škodlivých látek (částice PM₁₀, benzo(a)pyrenu, NO₂ a SO₂) v Ústeckém kraji, na jejichž produkci se mají významným způsobem podílet velká spalovací zařízení kategorie REZZO I včetně EPR, není svou povahou žalobním bodem, případně se jedná o žalobní bod nezpůsobilý k vyslovení závěru nezákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť jde o obecnou argumentaci, z níž nevyplývá, z jakých důvodů by tyto skutečnosti měly být relevantní z hlediska posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, případně v čem by mělo spočívat pochybení žalovaného či krajského úřadu. Ztotožnila se s odůvodněním prvostupňového a napadeného rozhodnutí týkajícím se emisí suspendovaných částic frakce PM₁₀ a benzo(a)pyrenu. K žalobcem namítaným emisím SO₂ a NO₂ sdělila, že k překračování imisních limitů těchto látek docházelo ve sledovaném období let 2005 až 2012 pouze ojediněle. Sdělila, že souladu mezi integrovanými povoleními pro jednotlivé zdroje a PNP vyžadovaného § 37 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší nelze dosáhnout jinak než přenesením specifických emisních stropů ve výši přesně odpovídající PNP; jakýkoli jiný postup nemá oporu v zákoně o ochraně ovzduší a byl by v přímém rozporu se smyslem a účelem PNP i § 37 odst. 2, 5 a 6 citovaného zákona. Připomněla, že v případě emisních stropů pro EPR došlo k posouzení lokálních podmínek již dříve v rámci řízení o 7. změně integrovaného povolení a toto posouzení se promítlo i do řízení o 17. změně integrovaného povolení pro EPR. Rozhodnutím o 7. změně integrovaného povolení pro EPR došlo ke stanovení podmínek provozu EPR I a II v době po dokončení ekologizace bloků EPR II, a to na základě komplexního posouzení emisních charakteristik jednotlivých bloků EPR I a II, obnovených bloků EPR II po jejich dokončení a rovněž s přihlédnutím ke stavu ovzduší a životního prostředí v bezprostředním okolí EPR i v celém Ústeckém kraji. Soulad rozhodnutí o 7. změně integrovaného povolení s právními předpisy byl potvrzen rozhodnutím v odvolacím řízení, rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, č. j. 15 A 12/2012-228, a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295. K námitce, že emisní stropy pro EPR jsou stanoveny v téměř konstantní výši po celou dobu účinnosti PNP, aniž by docházelo k jejich kontinuálnímu poklesu, sdělila, že svou podstatou fakticky směřuje proti způsobu stanovení emisních stropů pro EPR v PNP, k jehož přezkumu je příslušný Soudní dvůr Evropské unie. Zdůraznila, že PNP jako koncepční nástroj zohledňuje nejen environmentální, ale i ekonomické a sociální aspekty či energetickou bezpečnost, přičemž nelze upřednostňovat pouze jeden z těchto zájmů na úkor ostatních.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

14. Zdůraznila, že závěry o BAT pro velká spalovací zařízení jsou aktuálně předmětem schvalovacího procesu na úrovni Evropské unie a dosud nebyly přijaty. V současné době je platný pouze původní referenční dokument BREF 2006, který však není právně závazný a má pouze doporučující charakter; k tomu poukázala na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, č. j. 15 A 12/2012-228, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, a ze dne 30. 1. 2014, č. j. 8 As 40/2012-73. Vyjádřila přesvědčení, že při určování BAT týkajících se emisních limitů a stropů se dokument BREF 2006 vůbec neuplatní, když jeho použití ve vztahu k emisním limitům je výslovně vyloučeno § 14 odst. 10 zákona o integrované prevenci a tento dokument současně neobsahuje žádná konkrétní pravidla či hodnoty pro určování emisních stropů. Při posuzování souladu emisních limitů a stropů s BAT je tak třeba postupovat způsobem zakotveným v § 14 odst. 7 zákona o integrované prevenci a zohlednit zejména kritéria uvedená v příloze č. 3 zákona o integrované prevenci. Dále uvedla, že krajský úřad dospěl v rámci rozhodnutí o 7. změně integrovaného povolení pro EPR ve světle vyjádření Českého ekologického ústavu (Agentury integrované prevence) k závěru, že charakteristiky EPR odpovídají BAT.

Replika žalobce k vyjádření osoby zúčastněné na řízení

15. Žalobce podotkl, že nerozporuje metodiku stanovení emisních stropů v samotném PNP, nýbrž skutečnost, že tato metodika nijak nezohlednila environmentální situaci každého jednoho regionu v České republice, přičemž je založena pouze na výpočtu o datech o vypuštěných emisích z let 2001 až 2010, což je v rozporu s metodickým pokynem žalovaného ze dne 6. 4. 2015 a s § 13 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Dále konstatoval, že PNP je zvláštní výjimečný režim, který po přechodnou dobu umožňuje provozovat vybraná zařízení nesplňující nové přísnější emisní limity dle směrnice o průmyslových emisích. Jako takový by měl být vykládán restriktivně v souladu s obecnou právní zásadou *exceptiones non sunt extendae*, přičemž by zároveň mělo být uplatnění dané výjimky náležitě odůvodněno intenzivními a nepřehlédnutelnými důvody. K tomuto poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 2685/16, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, sp. zn. 8 AOs 3/2013, a ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015. Nesouhlasil s výkladem osoby zúčastněné na řízení, že § 37 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší vylučuje diskreci správního orgánu při změně příslušného povolení k provozu. Sdělil, že z jazykového výkladu tohoto ustanovení vyplývá, že krajské úřady nemají diskreční pravomoc v otázce, jestli povolení provozu do souladu s PNP uvést, či nikoli, přičemž správní uvážení je omezeno pouze rozsahem schváleného PNP. Emisní strop by byl nesouladný s PNP, pokud by byla jeho hodnota vyšší než ta uvedená v PNP. Hodnota emisního stropu v povolení provozu nižší než ta uvedená v PNP nejenže nezpůsobí nesoulad povolení provozu s PNP nebo se zákonem, ale je s ním zcela v souladu. Dále uvedl, že dle čl. 1 odst. 3 rozhodnutí Komise ze dne 10. 4. 2015 o oznámení předloženém Českou republikou týkajícím se PNP dle čl. 32 směrnice o průmyslových emisích není Česká republika zproštěna povinnosti dodržovat ustanovení směrnice o průmyslových emisích, týkající se emisí jednotlivých spalovacích zařízení zahrnutých v PNP. Výše uvedené závěry dovodil i z bodu 15 a 18 preambule směrnice o průmyslových emisích. Žalobce poukázal na závěr vyjádřený v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 4. 5. 2015, č. j. 52 A 17/2015-101, že integrované povolení je vydáváno s výhradou pozdější změny rozhodnutí, a provozovatel zařízení tedy musí počítat s jeho případnou změnou. Konstatoval, že krajský Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

úřad a žalovaný nedostáli své povinnosti dle § 14 odst. 3 zákona o integrované prevenci posoudit soulad provozních podmínek, tedy i soulad emisních limitů s BAT a vyjít z nejlepších dostupných technik; k tomuto poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 5. 2011 ve spojených věcech C-165/09 a C-167/09.

Doplnění vyjádření osoby zúčastněné na řízení

16. Osoba zúčastněná na řízení ve svém doplňujícím vyjádření ze dne 7. 10. 2019 poukázala na to, že zdejší soud vydal rozsudky č. j. 15 A 43/2015-129 a 15 A 44/2015-134, které se zabývaly problematikou implementace PNP do integrovaných povolení pro stacionární zdroje; v těchto rozsudcích se zdejší soud vypořádal s celou řadou námitek žalobce, které žalobce vznesl i v této věci, přičemž tyto námitky shledal nedůvodnými. S ohledem na to považovala stejné námitky za nedůvodné i v nyní projednávané věci. Dále upozornila na možné provozní a ekonomické důsledky zrušení rozhodnutí správních orgánů.

Ústní jednání soudu

17. Při jednání soudu konaném dne 16. 10. 2019 pověřená pracovnice žalobce zdůraznila, že v Ústeckém kraji je vysoká úmrtnost na kardiovaskulární nemoci a rakovinu. Tato skutečnost se nezlepší, dokud se nesníží emise, kromě jiného i ze zdrojů zařazených do PNP. Uvedla, že napadeným integrovaným povolením došlo nejenom k přenesení limitů stanovených PNP, ale současně i k prodloužení doby provozu EPR I do roku 2020, když původně měl její provoz být ukončen již v roce 2018. Poznamenala, že v Ústeckém kraji je kvalita ovzduší zhoršena a jsou překračovány limity emisí polévatého prachu PM 10, benzo(a)pyrenů, oxidu siřičitého a oxidů dusíku. Zvýšené množství těchto emisí je dle jejího názoru v příčinné souvislosti s provozem zdrojů zařazených do PNP. EPR byly v roce 2014 v Ústeckém kraji zdrojem s nejvyšší produkcí oxidu siřičitého, polévatého prachu PM 10 a druhým nejvýznamnějším zdrojem produkce oxidu dusíku. Zdůraznila, že při stanovení podmínek při změně integrovaného povolení nebylo přihlíženo k nadlimitnímu znečištění v ovzduší v okolí zdroje a nebylo přihlíženo ani k platné legislativě. Poukázala na to, že správní orgány musí přihlížet k tomu, aby nebyly překračovány limity stanovené v příloze zákona o ochraně ovzduší. V případě EPR prakticky došlo k prodloužení platnosti limitů platných v roce 2015 až do poloviny roku 2020. Zdůraznila, že výjimky z platné legislativy, jako je PNP, by měly být aplikovány restriktivně. Nezpochybňovala skutečnost, že dle § 37 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší měl krajský úřad povinnost uvést integrované povolení do souladu s PNP, trvala však na tom, že nemělo dojít k prostému přenesení údajů z PNP do integrovaného povolení, ale krajský úřad měl vzít v úvahu konkrétní situaci v okolí zdroje znečištění a provést správní úvahu. K tomu však krajský úřad nepřikročil a pouze odkázal na závěry SEA, které se zabývaly posouzením PNP. Poukázala na skutečnost, že EPR mezi obdobími, ze kterého bylo vycházeno v PNP, a začátkem platnosti PNP prošly modernizací, která by umožňovala snížení emisí ještě pod limity stanovené PNP. Konstatovala, že limity v PNP jsou konstantní a nijak se nesnižují, což odporuje smyslu PNP, kterým má být postupné přibližování emisních stropů k limitům stanoveným legislativou. Pověřená pracovnice žalobce trvala na tom, že judikaturu týkající se integrovaného povolení elektrárny Ledvice a teplárny Komořany nelze na daný případ aplikovat. Zásadní rozdíl spatřovala ve skutečnosti, že v daném případě se na rozdíl od výše uvedených rozhodnutí jedná o rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení. Z toho vyplývá, že tato změna Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

může mít zásadní vliv na životní prostředí. Poukázala rovněž na skutečnost, že sám zákon v případě podstatných změn stanovuje jiný procesní rámec a umožňuje ekologickým organizacím vstupovat do řízení o podstatných změnách integrovaných povolení. Smyslem vstupu ekologických organizací do těchto řízení je to, aby mohl být vzat v potaz při rozhodování odborný a erudovaný pohled ekologických organizací. V případě, že by mělo dojít při převzetí stropu z PNP pouze k překlopení údajů obsažených v PNP do integrovaného povolení, ztrácela by účast spolků v daném řízení na významu. Trvala na tom, že závěry soudu týkající se rozhodnutí ve vztahu k elektrárně Ledvice a teplárně Komořany lze aplikovat pouze na změny přijaté v režimu nepodstatných změn. Při respektování § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší měl krajský úřad např. možnost uložit dodatečná opatření jako je výsadba stromů, omezení doby provozu, či odstavení zdroje. Poukázala na skutečnost, že proti České republice je vedeno řízení před Evropskou komisí pro porušení limitů vypouštění polétavého prachu PM 10. Uvedla, že EPR I jsou i dle údajů z roku 2015 největším znečišťovatelem polétavým prachem PM 10 v Ústeckém kraji, druhým největším v České republice a devatenáctým v rámci Evropské unie. Rovněž poukázala na odlišnost daného případu spočívající ve skutečnosti, že stropy jednotlivých emisí pro EPR se v rámci PNP nemění a zůstávají stále stejné. Účelem PNP v případě EPR I tedy nebylo připravit zdroj na plnění limitů po skončení výjimky, ale udržování při životě zdroje, který nové limity nikdy splňovat nebude. Ve vztahu k EPR II a jejím obnoveným blokům uvedla, že úprava byla provedena již v roce 2016 a tyto obnovené bloky byly schopny plnit limity stanovené právními předpisy již v roce 2016, a nebyl tedy důvod zahrnovat je do PNP. Nad rámec žalobních námitek pak pověřená pracovnice žalobce uvedla, že pokud chtěl provozovatel provozovat EPR I, měl využít jiné ustanovení zákona o ochraně ovzduší, a to § 38, který se vztahuje k zařízení s omezenou životností.

18. Pověřený pracovník žalovaného při tomtéž jednání navrhl, aby soud žalobu zamítl. Poukázal na skutečnost, že při posouzení emisní situace v Ústeckém kraji vycházel mimo jiné z údajů, které byly podkladem v řízení SEA, které posuzovalo vliv PNP na životní prostředí. Zdůraznil, že přijetím limitů stanovených v PNP nemělo dojít ke zhoršení vlivu na zdraví obyvatelstva. Uvedl, že prodloužením životnosti EPR I došlo k nahrazení odstavených bloků EPR II jakožto zdrojů znečištění. Rovněž odkázal na skutečnost, že zdejší soud již v minulosti o obdobných námitkách žalobce rozhodoval ve vztahu k elektrárně Ledvice a teplárně Komořany a v obou případech žalobu zamítl. Poukázal rovněž na to, že po schválení PNP Evropskou komisí měli provozovatelé dotčených zdrojů racionální očekávání, že předmětné limitní stropy stanovené PNP budou pro ně skutečně platit. Ve vztahu k samotným limitům pověřený pracovník uvedl, že je třeba rozlišovat, zda jde o koncentrační limit emisí, kdy se posuzuje koncentrace emisí v miligramech na metr krychlový odpadního plynu v daný konkrétní okamžik, či zda se jedná o emisní stropy, kterými jsou stanovena množství emisních látek v tunách za rok a ty ovlivňuje výkon zdroje a doba jeho provozování. Pověřený pracovník žalovaného dále uvedl, že v rámci žalobou napadeného rozhodnutí došlo k řádnému vypořádání veškerých odvolacích námitek vznesených ze strany žalobce. Uvedl, že je mu známo, že s Českou republikou je vedeno řízení před Evropskou komisí, ovšem není mu znám závěr tohoto řízení a ani nemůže předjímat, jaký by tento závěr mohl mít vliv na danou kauzu. Zdůraznil, že podstatnost změny integrovaného povolení v daném případě nevyplynula z převzetí emisních stropů z PNP, ale je zákonným důsledkem skutečnosti, že bylo současně žádáno o navýšení jmenovitého tepelného příkonu. Zdůraznil rovněž, že od předchozí změny integrovaného povolení č. 7, která byla podrobena přezkumu ze strany Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

správního soudnictví, nedošlo ke změnám technologie a vycházelo se v daném případě z totožných podkladových dat. Upozornil na to, že v případě odstavení zdrojů, které jsou předmětem PNP, by došlo k nutnosti bezodkladně tyto zdroje nahradit jinými zdroji tepla či elektriny. S největší pravděpodobností by se jednalo o lokální zdroje a z hlediska znečištění životního prostředí by tato varianta byla podstatně horší než udržení provozu zařízení, na která se vztahuje PNP. Trval na tom, že závěry z rozhodnutí soudu týkajících se integrovaných povolení pro elektrárnu Ledvice a teplárnu Komořany lze plně aplikovat i na daný případ.

19. Právní zástupce osoby zúčastněné na řízení při tomto jednání navrhl, aby soud žalobu zamítl. Zdůraznil, že žalobní námitky žalobce jsou prakticky totožné s odvolacími námitkami a domnívá se, že byly řádně a v plném rozsahu vypořádány v žalobou napadeném rozhodnutí. Uvedl, že předmětnou změnou integrovaného povolení nedošlo pouze k prodloužení životností EPR I, ale došlo současně i k předčasnému odstavení neekologizovaných bloků EPR II, čímž došlo k výraznému snížení potenciálních emisí. Ve vztahu k poukazu žalobce na skutečnost, že EPR mají být nejvýznamnějším zdrojem znečištění v regionu, uvedl, že žalobce vychází z podkladů odpovídajících údajům před provedením ekologizace bloků EPR. Provedená ekologizace byla předmětem změny integrovaného povolení č. 7, která byla přezkoumána jak zdejším soudem, tak i Nejvyšším správním soudem a žaloba byla zamítnuta. Zdůraznil, že žalobce svým postojem nezpochybňuje zákonnost rozhodnutí správních orgánů, ale samotnou zákonnou úpravu týkající se PNP. V závěru stejně jako pověřený pracovník žalovaného odkázal na závěry zdejšího soudu obsažené v rozhodnutích týkajících se přezkumu integrovaných povolení, kterým byly převzaty stropy stanovené PNP pro elektrárnu Ledvice a teplárnu Komořany.
20. Soud při jednání v souladu s § 52 s. ř. s. provedl k návrhu žalobce dokazování rozhodnutím Evropské komise č. C(2015) 2298 ze dne 10. 4. 2015, z něhož soud zjistil, že nebyly vzneseny žádné námitky proti PNP, který Česká republika oznámila Komisi dne 21. 12. 2012 podle čl. 32 odst. 5 směrnice o průmyslových emisích, který byl pozměněn v souladu s dodatečnými informacemi zaslanými dne 30. 7. 2013, 16. 9. 2013, 31. 10. 2013, 7. 2. 2014, 4. 7. 2014 a 4. 12. 2014; seznam zařízení, která jsou součástí tohoto PNP, znečišťující látky, kvůli nimž jsou zařízení v plánu zahrnuta, a příslušné emisní stropy byly uvedeny v příloze tohoto rozhodnutí.
21. Dále soud k návrhu osoby zúčastněné na řízení provedl dokazování samotným PNP. Z tohoto dokumentu soud zjistil, že pro jeho tvorbu byly zásadní požadavky rozhodnutí Evropské komise 2012/115/EU, kterým se stanoví pravidla týkající se přechodných národních plánů uvedených ve směrnici o průmyslových emisích. Platnost PNP je stanovena od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020. Cílem PNP je prostřednictvím snižování celkových ročních emisí TZL, oxidu siřičitého a oxidů dusíku ze spalovacích stacionárních zdrojů zahrnutých do PNP dosáhnout připravenosti plnění emisních limitů stanovených směrnicí o průmyslových emisích nejpozději od 1. 7. 2020. Emisní stropy pro jednotlivé znečišťující látky a jednotlivé zdroje jsou uvedeny konkrétně v příloze PNP číslo 2. Vliv PNP na životní prostředí byl posouzen v rámci procesu SEA, přičemž dne 23. 10. 2014 vydal žalovaný souhlasné stanovisko k PNP č. j. 70625/ENV/14. Do PNP byly zařazeny též EPR I a EPR II.

Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

22. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
23. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu, po prostudování obsahu předloženého správního spisu a po provedeném jednání dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Soud předně s ohledem na návrh žalobce na přerušení řízení ze dne 25. 9. 2019, na který soud reagoval přípisem ze dne 1. 10. 2019, v němž žalobci sdělil důvody, pro které nepřistoupil k přerušení řízení, zdůrazňuje, že řízení o změně č. 17 integrovaného povolení Elektrárny Prunéřov bylo projednáváno v režimu podstatné změny ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci, přičemž žalobce byl účastníkem řízení již v řízení před krajským úřadem. V projednávané věci tedy vůbec nebylo nutné se zabývat tím, zda měl krajský úřad změnu integrovaného povolení v souvislosti s implementací PNP do integrovaného povolení projednávat jako podstatnou, nebo nepodstatnou.
25. Před vypořádáním jednotlivých žalobních bodů soud směrem k žalobci připomíná, že soudní řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace, jež nachází svůj odraz v § 71 odst. 2 třetí větě s. ř. s., podle které „[r]ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.“ Soud se proto může věcně zabývat jen těmi žalobními body, které byly uplatněny ve lhůtě dvou měsíců poté, kdy bylo napadené rozhodnutí žalobci doručeno (srov. § 72 odst. 1 s. ř. s.), tj. v projednávané věci do 7. 7. 2016, neboť napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 6. 5. 2016. Projednání později uplatněných žalobních bodů by znamenalo nepřípustné porušení principu koncentrace řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69, dostupný na www.nssoud.cz). Z těchto důvodů soud nemohl přihlížet k těm žalobním bodům, které žalobce nově vznesl při ústním jednání dne 16. 10. 2019, neboť tak učinil až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, která je podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nejzazším limitem i pro případné rozšíření žaloby o další žalobní body. Soud se proto nemohl zabývat opožděnou námitkou žalobce, že pokud chtěl provozovatel provozovat EPR I, měl využít § 38 zákona o ochraně ovzduší, který se vztahuje k zařízení s omezenou životností.
26. Před samotným vypořádáním žalobních námitek považuje soud za nutné poukázat na závěry svého rozsudku ze dne 24. 4. 2018, č. j. 15 A 43/2016-129, www.nssoud.cz, který se týkal obdobné problematiky jako v nyní projednávané věci. V dotčeném rozsudku zdejší soud konstatoval následující: „V souladu s možností zakotvenou v čl. 32 směrnice o průmyslových emisích byl Ministerstvem životního prostředí zpracován PNP. Pro jeho tvorbu byly zásadní požadavky rozhodnutí Evropské komise 2012/115/EU, kterým se stanoví pravidla týkající se přechodných národních plánů uvedených ve směrnici o průmyslových emisích.“

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Platnost PNP je stanovena od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020. Cílem PNP je prostřednictvím snižování celkových ročních emisí TZL, oxidu siřičitého a oxidů dusíku ze spalovacích stacionárních zdrojů zahrnutých do PNP dosáhnout připravenosti plnění emisních limitů stanovených směrnicí o průmyslových emisích nejpozději od 1. 7. 2020. Emisní stropy pro jednotlivé znečišťující látky a jednotlivé zdroje jsou uvedeny konkrétně v příloze PNP číslo 2. Vliv PNP na životní prostředí byl posouzen v rámci procesu SEA. Při posuzování uplatnil své připomínky i žalobce. V procesu SEA nebyl prokázán negativní vliv na životní prostředí a zdraví lidí a bylo vydáno souhlasné stanovisko. Následně byl PNP rozhodnutím Komise schválen. [...]

V § 37 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší je mimo jiné stanoveno, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje zařazeného ministerstvem na základě žádosti provozovatele do PNP plní emisní limity jemu stanovené v povolení provozu platném k 31. prosinci 2015 a emisní stropy pro jednotlivé roky stanovené v PNP. Tyto emisní stropy jsou stanoveny postupem podle rozhodnutí Evropské komise vydaným podle čl. 41 písm. b) směrnice o průmyslových emisích na základě celkového skutečného jmenovitého tepelného příkonu spalovacích stacionárních zdrojů k 31. 12. 2010, jejich skutečných ročních provozních hodin a použitého paliva v průměrných hodnotách za posledních deset let provozu až do roku 2010 včetně. V případě, že takto stanovený emisní strop je vyšší než emisní strop stanovený pro daný spalovací stacionární zdroj v platném povolení provozu k 31. prosinci 2015, je provozovatel povinen plnit emisní strop uvedený v platném povolení provozu k 31. prosinci 2015. Provozovatel dvou a více spalovacích stacionárních zdrojů namísto plnění emisních stropů stanovených pro jednotlivé spalovací stacionární zdroje plní emisní stropy, které jsou součtem emisních stropů stanovených těmto spalovacím stacionárním zdrojům.

V odstavci 5 citovaného ustanovení je uvedeno, že PNP obsahuje seznam spalovacích stacionárních zdrojů zahrnutých do tohoto plánu, které nejsou povinny plnit specifický emisní limit stanovený prováděcím právním předpisem pro jednu nebo více znečišťujících látek uvedených v odstavci 1, a stanoví pro všechny znečišťující látky, na něž se vztahuje, emisní stropy pro jednotlivé spalovací stacionární zdroje podle odstavce 2, opatření plánovaná k zajištění plnění specifických emisních limitů stanovených prováděcím právním předpisem nejpozději od 1. 7. 2020, způsob monitorování a podávání zpráv o jeho plnění.

V odstavci 6 citovaného ustanovení je uvedeno, že PNP zpracuje ministerstvo a předloží jej nejpozději do 1. ledna 2013 ke schválení Evropské komisi. Po schválení Evropskou komisí vyhlásí ministerstvo PNP ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Krajský úřad uvede bez prodlení do souladu příslušná povolení provozu se schváleným a vyhlášeným PNP. [...]

Na tomto místě soud považuje za nutné zdůraznit, že předmětnou změnou integrovaného povolení byl implementován pro konkrétní zdroj znečištění schválený PNP, kterým jsou v souladu s úpravou obsaženou ve směrnici o průmyslových emisích vyňaty z její působnosti některé konkrétní zdroje znečištění, a je pro ně stanoven individuální plán postupného přechodu na limity stanovené touto směrnicí nikoli ke dni 1. 1. 2016, ale až ke dni 1. 7. 2020. Ve Vyhodnocení vlivů koncepce PNP v rámci procesu SEA je mimo jiné uvedeno, že u zdrojů znečištění zařazených do PNP by plnění emisních limitů platných dle směrnice o průmyslových emisích ke dni 1. 1. 2016 bylo nedosažitelné a bez PNP by bylo nutné zastavit provoz těchto zdrojů znečištění. Výpadek tepla by však musel být kompenzován jinou výrobou založenou zejména na energii získané spalovacími procesy v jiných zdrojích, než které jsou napojeny na centrální zdroje tepla. V důsledku toho by dle Vyhodnocení vlivů koncepce PNP došlo k nárůstu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

emisí do ovzduší oproti realizaci postupného snižování zakotveného v PNP. Z výše uvedeného dle názoru soudu vyplývá, že v daném případě se nelze dovolávat absence pozitivní změny, která by dle žalobce měla nastat, pokud by byla aplikována na předmětný zdroj směrnice o průmyslových emisích bez aplikace PNP. [...]

K této námitce soud uvádí, že z platné právní úpravy zákona o ochraně ovzduší dle jeho názoru jednoznačně vyplývá, že emisní limity stanovené PNP mají být příslušnými správními orgány „přeneseny“ do příslušných integrovaných povolení. Soud je toho názoru, že smyslem zákonné úpravy na úrovni národní legislativy je skutečnosti zahrnuté v PNP schváleném na úrovni evropské legislativy, která je závazná pro členské státy a státní orgány, implementovat do správních aktů, které jsou závazné přímo pro soukromoprávní adresáty, a zajistit tak jejich vynutitelnost. V tomto směru by bylo další přezkoumávání a posuzování emisních limitů dle soudu kontraproduktivní, neboť má jít o automatický přenos emisních limitů zakotvených v PNP.“

27. Soud neshledává žádný důvod, proč by se od výše uvedených názorů jakkoli odchýlil v projednávané věci. Soud proto konstatuje, že správní orgány nijak nepochybily, pokud převzaly emisní stropy T_{ZL}, SO₂ a NO_x do rozhodnutí o změně č. 17 integrovaného povolení pro zařízení „Kondenzační parní elektrárny s kogenerací elektrické energie a tepla“. Správní orgány naopak postupovaly zcela v souladu s § 37 odst. 6 větou třetí zákona o ochraně ovzduší, podle něhož platí, že krajský úřad uvede bez prodlení do souladu příslušná povolení provozu se schváleným a vyhlášeným PNP. Z toho plyne, že správní orgán I. stupně musel bez prodlení uvést integrované povolení do souladu se schváleným a vyhlášeným PNP, a neměl tak žádný prostor k přezkoumávání a posuzování emisních stropů. Soud dále poukazuje na to, že ke zveřejnění PNP došlo v červnu 2015 a emisní stropy určené PNP byly EPR I a EPR II povinny plnit již od 1. 1. 2016. I z toho je dle soudu zjevné, že emisní stropy stanovené PNP mají být příslušnými správními orgány pouze „přeneseny“ do příslušných integrovaných povolení a s přezkoumáváním a novým posuzováním stropů ze strany krajských úřadů se logicky nepočítalo. Z výše uvedeného též plyne, že správní orgány nemají při pouhé implementaci PNP do integrovaných povolení pro stacionární zdroje prostor pro správní uvážení. V souvislosti se schválením PNP (a v něm stanovených emisních stropů pro jednotlivé stacionární zdroje) provozovatelé zařízení legitimně očekávali, že emisní stropy určené v PNP budou přeneseny do integrovaných povolení a že tyto emisní stropy pro ně budou závazně stanoveny. Postup správních orgánů v této věci proto nemohl být v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Námitky žalobce týkající se nezákonnosti postupu správních orgánů, porušení § 2 odst. 4 správního řádu, jakož i toho, že správní orgány byly při implementaci emisních stropů z PNP do integrovaných povolení povinny využít správní uvážení, tudíž nejsou důvodné.
28. K námitce žalobce, že při přijímání PNP nebyl posouzen vliv nově stanovených stropů na stav ovzduší v předmětných lokalitách, soud opětovně odkazuje na závěry svého rozsudku č. j. 15 A 43/2016-129, které plně přejímá i do této věci. Podle tohoto rozsudku se v daném případě jednalo „o zdroj umístěný v Ústeckém kraji (pozn. soudu – jednalo se o Elektrárnu Ledvice). V hodnocení SEA v kapitole Závažné vlivy (včetně sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých, dlouhodobých, trvalých a přechodných, pozitivních a negativních vlivů) navrhovaných variant koncepce na životní prostředí je výslovně uvedeno, že nejvyšší vliv na imisní situaci bude PNP mít na ploše Ústeckého, Moravskoslezského a Pardubického kraje, a podrobné hodnocení je tedy zaměřeno na uvedené kraje. Dále se pak hodnocení SEA podrobně zabývalo dopady PNP na životní prostředí Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

v uvedených krajích. Závěrem SEA bylo, že ve všech uvedených krajích dojde aplikací PNP ke snížení množství vypouštění sledovaných emisních látek, a to i v porovnání s nulovou variantou. Dle názoru soudu tedy byl vliv nově stanovených limitů posouzen v rámci procesu SEA i ve vztahu k ovzduší v předmětných lokalitách. Stejně tak v rámci procesu SEA bylo vypracováno hodnocení vlivu PNP na veřejné zdraví, které se zabývalo dopadem PNP na zdraví v uvedených krajích. Žalobcem namítané skutečnosti tedy byly posuzovány již v průběhu hodnocení PNP v procesu SEA. Na tomto místě musí soud znovu zdůraznit, že s ohledem na charakter implementace emisních limitů do jednotlivých integrovaných povolení, který byl zmíněn již výše, kdy se jednalo pouze o „přenesení“ limitů z rozhodnutí Komise závazného pro Českou republiku a státní orgány do individuálního správního aktu závazného přímo pro konkrétního adresáta, nebylo na místě, aby prvostupňový orgán opět vyhodnocoval dopad PNP na životní prostředí v rámci řízení o změně integrovaného povolení.“ Tyto závěry soud i nadále sdílí a jsou plně aplikovatelné i pro nyní projednávanou věc. S ohledem na výše uvedené proto soud vyhodnotil předmětnou námitku žalobce jako nedůvodnou.

29. Žalobce též namítal, že některé emisní stropy pro některé znečišťující látky se dle PNP v průběhu let 2015-2019 nesnižují. K této námitce je nutno zdůraznit, že tato skutečnost je důsledkem úpravy obsažené ve výše citovaném § 37 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, kde je stanoveno, že v případě, kdy emisní strop, který by byl stanoven obecným postupem pro stanovení emisních stropů v rámci PNP, je vyšší než emisní strop již stanovený pro daný spalovací stacionární zdroj v platném povolení provozu k 31. 12. 2015, je provozovatel povinen plnit emisní strop uvedený v platném povolení provozu k 31. 12. 2015. Proto v období, než se emisní limity stanovené postupem pro stanovení emisních stropů v rámci PNP dostanou pod emisní stropy stanovené pro daný stacionární zdroj v povolení k provozu platném k 31. 12. 2015, mohou limity stagnovat a nedochází k jejich snižování. Tato skutečnost je tedy zcela v souladu příslušnou právní úpravou. Tuto námitku tedy shledal soud rovněž nedůvodnou.
30. Dále žalobce uplatnil námitky, že obnovené bloky EPR II jsou schopny plnit limity nižší, než jaké ukládá integrované povolení, že správní orgány nevzaly v řízení o změně integrovaného povolení v úvahu povinnost respektovat omezení vyplývající z kvality ovzduší předmětné oblasti a jejího okolí, použitého primárního zdroje energie a výrobní kapacity zdroje znečišťování vyplývající z integrovaného krajského programu zlepšování kvality ovzduší Ústeckého kraje z března 2004 a že v řízení o podstatné změně integrovaného povolení měly správní orgány posoudit výši emisních limitů a dopady prodloužení platnosti emisních limitů platných ke dni 31. 12. 2015 na stávající stav ovzduší v Ústeckém kraji. Dle názoru soudu jsou tyto námitky ve vztahu k předmětnému řízení o změně integrovaného povolení v souvislosti s implementací emisních stropů stanovených PNP zcela nemístné. Tyto námitky měl žalobce směřovat příslušnému orgánu při tvorbě PNP, nebo v rámci posuzování koncepce v procesu SEA, případně měl napadnout rozhodnutí Evropské komise č. C(2015) 2298 ze dne 10. 4. 2015 u Soudního dvora Evropské unie. Za situace, kdy však již byl PNP schválen rozhodnutím Komise a na správních orgánech bylo pouze „přenést“ stanovené emisní stropy do individuálního správního aktu závazného přímo pro konkrétního adresáta jako provozovatele předmětného zdroje, nepříslušelo těmto správním orgánům již posuzování výše stropů stanovených v PNP ani toho, zda některý konkrétní zdroj měl, či neměl být do PNP zařazen.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

31. Soud dodává, že podle PNP je žalovaný povinen každoročně za uplynulý kalendářní rok vyhodnocovat vývoj emisí SO_2 , NO_x a TŽL v porovnání se součtem emisních stropů všech spalovacích stacionárních zdrojů zahrnutých do PNP, produkci vedlejších energetických produktů v režimu odpadů a produkci vedlejších energetických produktů v režimu certifikovaných výrobků ze všech spalovacích stacionárních zdrojů zahrnutých v PNP a samostatně za zdroje na území Ústeckého, Moravskoslezského, Pardubického a Olomouckého kraje. V případě zjištění závažných negativních vlivů na životní prostředí nebo veřejné zdraví během realizace PNP přitom žalovaný musí přijmout opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů a v případě potřeby bude PNP odpovídajícím způsobem aktualizován. Tímto mechanismem je dle soudu zajištěno sledování plnění stanovených emisních stropů (nejen) pro EPR I a EPR II a v případě zjištění negativních vlivů na životní prostředí a zdraví občanů může dojít ke změně (aktualizaci) PNP, tj. například i ke snížení určených emisních stropů. V PNP je tedy zakotvena výhrada jeho změny, a emisní stropy stanovené v PNP tudíž nejsou neměnné. Nicméně tato skutečnost nic nemění na správnosti postupu správních orgánů v této věci, kdy byly povinny přenést emisní stropy určené v PNP do integrovaného povolení pro elektrárny Prunéřov.
32. Pokud jde o námitku žalobce, že žalobou napadeným rozhodnutím dochází k prodloužení provozu bloků EPR I, které měly být původně odstaveny již na konci roku 2018, do června 2020, což je v rozporu se smyslem PNP, soud zdůrazňuje, že samotný PNP stanovuje emisní stropy pro EPR I až do června 2020, přičemž od července 2020 dojde k ukončení provozu bloků EPR I. Z uvedeného plyne, že již samotný PNP počítal s tím, že dojde k prodloužení životnosti bloků EPR I do června 2020, a proto i určil emisní stropy pro tyto bloky až do této doby. Prodloužení provozu EPR I do června 2020 je tedy v souladu s PNP. Nad rámec potřebného odůvodnění soud zdůrazňuje, že otázku prodloužení provozu bloků EPR I po konci roku 2018 nelze posuzovat izolovaně pouze optikou prostého faktu, že dochází k prodloužení provozu EPR I, aniž by bylo zohledněno, proč se k tomuto kroku přistoupilo. Důvodem prodloužení jejich životnosti byl technický stav bloků B21 a B22 EPR II a jejich významně horší emisní charakteristiky než bloky EPR I. Odstavením bloků B21 a B22 EPR II a provozem všech bloků EPR I do června 2020 totiž dojde ke snížení emisní zátěže ve sledovaném území, neboť k poklesu emisí dojde u všech hlavních sledovaných znečišťujících látek oproti zachování původního stavu, přičemž největší benefity jsou spojeny s emisemi CO_2 . Soud je toho názoru, že prodloužení provozu bloků EPR I do června 2020 není v rozporu se smyslem PNP. Tuto námitku žalobce proto soud vyhodnotil jako nedůvodnou.
33. Dále žalobce namítal, že stanovené emisní stropy nejsou v souladu s BAT. Ke vztahu přechodných režimů a závěrů o BAT je třeba uvést, že pro zařízení, která využívají § 37 a 39 zákona o ochraně ovzduší, se souběžně neaplikuje § 14 odst. 4 a 5 zákona o integrované prevenci, tj. emisní limity nemusí být stanoveny v souladu se závěry BAT a není povinnost žádat o výjimku podle zákona o integrované prevenci kvůli možnosti provozovat zařízení v přechodném mechanismu podle zákona o ochraně ovzduší (k tomu srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 29. 2. 2016, č. j. 52 A 45/2015-593, www.nssoud.cz). Z tohoto důvodu jsou nepřipadné odkazy žalobce na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 5. 2011, č. C-165/09 až C-167/09, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, www.nssoud.cz, neboť tyto rozsudky se nijak nedotýkaly nutnosti aplikace závěru o BAT ve vztahu k emisním stropům stanoveným v přechodných národních plánech a jejich

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

následného „přenesení“ do integrovaných povolení. I tuto námitku shledal soud nedůvodnou.

34. K popisovanému znečištění ovzduší v Ústeckém kraji ze strany žalobce soud uvádí, že lze zhoršenou kvalitu ovzduší v Ústeckém kraji považovat za notorietu, kterou soud žádným způsobem nezpochybňuje. Toto konstatování však není žalobním bodem, neboť žalobce neuvedl, z jakých skutkových či právních důvodů by tento fakt měl mít vliv na správnost rozhodnutí správních orgánů. Soud se proto poukazy žalobce na stav ovzduší v Ústeckém kraji nezabýval.
35. Soud ve smyslu § 52 odst. 1 s. ř. s. pro nadbytečnost neprováděl k návrhu žalobce dokazování listinami, a to integrovaným krajským programem ke zlepšení kvality ovzduší Ústeckého kraje, programem zlepšování kvality ovzduší pro zónu 04 – Severozápad, metodickým dokumentem žalovaného ze dne 6. 4. 2015 a opatřením obecné povahy č. j. 32028/ENV/16, a k návrhu osoby zúčastněné na řízení listinami, a to emisní bilancí pro zdroje kategorie REZZO 1 za rok 2011 a 2014, přehledem smogových situací na území Ústeckého kraje v období 2011-2015, přehledem vyhlášených smogových situací k vybraným látkám v ČR v období smogových situací v Ústeckém kraji (v letech 2011-2015), rozhodnutím krajského úřadu o vydání integrovaného povolení ze dne 7. 9. 2004, č. j. 4511/ŽPZ/04/IP-31/Rc, rozhodnutím krajského úřadu o 7. změně integrovaného povolení ze dne 27. 7. 2011, č. j. 409/ŽPZ/2011/IP-31/Z7/Rc, a vyjádřením Českého ekologického ústavu ze dne 14. 6. 2004, neboť obsah vyjmenovaných listin nemohl mít vliv na správnost postupu správních orgánů při implementaci PNP do integrovaného povolení pro elektrárny Prunéřov.
36. V souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. soud dále neprovedl důkaz vyjádřením Evropské komise k implementaci přechodného národního plánu v Řecku. Prvním důvodem, proč soud tento důkaz neprovedl, byla skutečnost, že listina byla soudu předložena výhradně v anglickém znění (tedy bez jakéhokoli překladu), ačkoli jednacím jazykem před soudem je čeština. Z tohoto důvodu tedy soud nemohl seznat obsah dané listiny. Druhý důvod, proč soud neprovedl dokazování touto listinou, spočíval v nadbytečnosti provedení tohoto důkazu. Žalobce tento důkaz navrhoval k prokázání skutečnosti, že eurokonformní výklad směrnice o průmyslových emisích (čl. 32), která byla transponována do § 37 zákona o ochraně ovzduší, se shoduje s jeho výkladem. Soud k tomu zdůrazňuje, že Evropská komise není oprávněna poskytovat eurokonformní výklad práva Evropské unie, k tomu je oprávněn výlučně Soudní dvůr Evropské unie. Z uvedeného vyplývá, že danou listinou nemohl být eurokonformní výklad čl. 32 směrnice o průmyslových emisích prokázán a provedení důkazu daným vyjádřením je z tohoto důvodu bezpředmětné.
37. S ohledem na výše uvedené soud vyhodnotil žalobu v mezích uplatněných žalobních bodů jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.
39. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a v předmětném řízení nebyly soudem osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti. S ohledem na zavedenou Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

praxi krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (srov. např. jeho rozsudek ze dne 19. 8. 2016, č. j. 4 As 56/2016-53, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 3 As 85/2015-8, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 220/2015-49, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015-43, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 8 As 171/2014-67, nebo ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 43/2015-49) soud v dané situaci nezahrnul vypořádání nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení do výroku a zabýval se jím toliko v odůvodnění tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 16. října 2019

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.