



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Frank Bold Society**, se sídlem Brno, Údolní 567/33, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské náměstí 932/6, o přezkoumání rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 30. 11. 2011, č. j. 238/UPS/2011/25, JID: 217506/201/KUUK/Sv, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) ČEZ, a. s.**, se sídlem Praha 4, Duhová 2/1444, zastoupené JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Praha 1, Křižovnické nám. 193/2, **II) Severočeské doly, a. s.**, se sídlem Chomutov, Boženy Němcové 5359, **III) JAMPL – PSV, s. r. o.**, se sídlem Kadaň, Na Podlesí 1638, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, č. j. 15 A 11/2012 – 281,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, č. j. 15 A 11/2012 – 281, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 30. 11. 2011, č. j. 238/UPS/2011/25, JID: 217506/201/KUUK/Sv. Tímto správním rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Kadaň, stavebního úřadu, ze dne 23. 3. 2011, č. j. SÚ-49320/2010/UR/K, kterým bylo podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o

územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnuto na základě žádosti společnosti ČEZ, a. s. (osoby zúčastněné na řízení č. I) o umístění stavby Komplexní obnova elektrárny Prunéřov II 3 x 250 MW_e (dále jen „KO EPR II“) na pozemcích parc. č. 256/1, 256/20, 256/23, 256/26, 256/27, 256/28, 256/32, 256/33, 256/43, 256/48, 256/61, 256/63, 256/68, 256/73, 256/99, 256/109, 256/110, 256/120, 256/122, 256/124, 256/134, 256/135, 256/136, 256/141, 256/178, 256/179, 256/180, 256/193, 341/2, 341/3, 341/4, 341/5, 341/6, 341/10, 341/11, 341/33, 341/34, 341/43, 341/44, 342/25, 342/26, 355/2, 364/6, 371/2 a 373/2 v k. ú. Prunéřov.

Krajský soud předně uvedl, že dnem 1. 1. 2013 došlo k přechodu příslušnosti k vydávání územních rozhodnutí mj. u staveb výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW ze stavebních úřadů na Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 13 odst. 2 stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb.). V souladu s § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tak v tomto soudním řízení Ministerstvo pro místní rozvoj nadále vystupovalo jako žalovaný.

K otázce včasnosti žaloby krajský soud uvedl, že dle správního spisu nebylo správní řízení vedeno podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (dále jen „zákon o urychlení výstavby“). Nelze tudíž aplikovat § 2 odst. 5 tohoto zákona, podle kterého se lhůty k podání žalob k soudům k přezkoumání správních rozhodnutí vydaných v těchto řízeních zkracují na polovinu (tj. v daném případě na jeden měsíc). Krajský soud tak dospěl k závěru, že žaloba byla včasná, neboť byla podána ve dvouměsíční lhůtě dle § 72 odst. 1 s. ř. s.

Krajský soud dále konstatoval, že stěžovateli svědčila aktivní legitimace pouze ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s., byl tedy oprávněn namítat toliko porušení svých procesních práv ve správním řízení, popř. v procesu EIA. Nepříslušela mu však již aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. ani § 66 odst. 4 s. ř. s. Aktivní legitimaci občanského sdružení totiž nelze dovozovat přímo z čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené dne 25. června 1998 v Aarhusu, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), neboť tato úmluva nemá povahu „self-executing“ smlouvy. Stejně tak nelze aktivní legitimaci stěžovatele dovozovat přímo ze Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice Rady 85/337/EHS“), neboť tato směrnice nemá přímý účinek.

Žalobní námitky dovozující nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí považoval krajský soud za nedůvodné. Tyto námitky podle něj představovaly spíše polemiku stěžovatele s věcnou správností správních rozhodnutí, uplatnění hmotněprávních námitek mu však nepříslušelo. Krajský soud dále uvedl, že správní orgány obou stupňů zcela správně dovodily, že stanovisko EIA ze dne 29. 4. 2010 je ve smyslu § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, odborným podkladem pro navazující rozhodnutí, není však závazným stanoviskem dle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jehož nápravu by

pokračování

bylo možné provést v územním řízení. Správní orgány neměly pravomoc k samostatnému přezkumu zákonnosti stanoviska EIA ani k přezkoumání procesu EIA, takovýmto přezkumem by totiž uplatnily dozorcí pravomoc vůči jim nepodřízeným orgánům veřejné správy. Stavební úřad tak byl dle § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. povinen pouze zpracovat podmínky ze stanoviska EIA do svého rozhodnutí o umístění stavby, případně odůvodnit, proč tak neučinil. Této povinnosti stavební úřad dostal, odvolací orgán se rovněž s nepřevzetím podmínek č. 1 až 5 stanoviska EIA náležitě vypořádal.

Krajský soud se dále zabýval namítanými procesními vadami procesu EIA. Nepřisvědčil přitom námitce stěžovatele, že osoba zúčastněná na řízení č. I nepředložila nástin studovaných variant v souladu s § 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Podle krajského soudu není oznamovatel na základě tohoto ustanovení povinen zpracovat varianty řešení záměru, nýbrž je povinen pouze uvést nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Jak je zřejmé z části B.1.5 a části E oznámení záměru i dokumentace EIA, osoba zúčastněná na řízení č. I této povinnosti dostala. Krajský soud dále uvedl, že osoba zúčastněná na řízení nebyla povinna zpracovat varianty řešení svého záměru ani podle § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. Z tohoto ustanovení totiž vyplývá, že Ministerstvo životního prostředí může – nikoliv musí – navrhnout zpracování variant řešení záměru, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné. Osoba zúčastněná na řízení č. I však v procesu EIA prokázala, že tyto podmínky nebyly splněny, tento fakt potvrdilo i Ministerstvo životního prostředí ve vyjádření k námitkám v rámci procesu EIA ze dne 7. 1. 2011. Navržená podoba záměru KO EPR II byla plně zdůvodněna provozními důvody. Stěžovatel se sice opakovaně domáhal předložení varianty s čistou tepelnou účinností minimálně ve výši 42 % namísto uvažovaných 40 % s odůvodněním, že záměr KO EPR II v tomto parametru nesplňuje tzv. nejlepší dostupné techniky, krajský soud však považoval za podstatné, že otázka souladu záměru s požadavky tzv. nejlepších dostupných technik není záležitostí územního řízení, nýbrž řízení o integrovaném povolení, resp. jeho změny. Pro úplnost dodal, že soulad záměru s tzv. nejlepšími dostupnými technikami i v parametru čisté tepelné účinnosti konstatoval Krajský úřad Ústeckého kraje v rozhodnutí ze dne 27. 7. 2011, č. j. 409/ŽPZ/2011/IP-31/Z7/Rc, o změně integrovaného povolení, a následně Ministerstvo průmyslu a obchodu v rámci příslušného odvolacího řízení. Dále krajský soud poukázal na to, že tzv. kogenerace, tedy společná výroba tepla a elektřiny, je obecně považována za hlavní kritérium tzv. nejlepších dostupných technik ke snížení emisí množství CO₂ na jednotku vyrobené energie, což zdůrazňují i referenční dokumenty BREF.

Krajský soud dále konstatoval, že posouzení tzv. nejlepších dostupných technik v rámci procesu EIA bylo pouze předběžné, nikoli závazné. Zákon č. 100/2001 Sb. nestanoví na rozdíl od zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“), žádné parametry, které by muselo zařízení splňovat. Stěžovatel tak nemohl být zkrácen na svých procesních právech tím, že v procesu EIA nebyly tzv. nejlepší dostupné techniky závazně posouzeny. Krajský soud dodal, že označení záměru za instalaci nového zařízení či rekonstrukci stávajícího zařízení ve smyslu Referenčního dokumentu o nejlepších dostupných technikách pro velká spalovací zařízení (BREF LCP) je v procesu EIA skutečností nerozhodnou a nemůže

způsobit vadu posudku či nezákonnost stanoviska EIA. Záměr KO EPR II přitom splňuje tzv. nejlepší dostupné techniky i v případě posuzování jako nového zařízení.

V rámci posouzení procesních vad procesu EIA krajský soud konečně přisvědčil námitce stěžovatele, že studie DNV, která byla jedním z podkladů stanoviska EIA, nebyla v procesu EIA projednána. Současně však konstatoval, že tento zásah do procesních práv stěžovatele nebyl natolik závažný, aby způsobil nezákonnost stanoviska EIA či nezákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí. Krajský soud považoval za podstatné, že se stěžovatel mohl se studií DNV seznámit a reagovat na ni, a rovněž, že tato studie nevedla ke změně zjištěného skutkového stavu ohledně souladu záměru KO EPR II s tzv. nejlepšími dostupnými technikami.

V rámci věcných námitek proti správním rozhodnutím stěžovatel opět tvrdil, že záměr nesplňuje kritéria tzv. nejlepších dostupných technik pro energetickou účinnost. Krajský soud tak znovu připomněl, že nejlepší dostupné techniky jsou posuzovány v řízení o integrovaném povolení popř. o změně integrovaného povolení, v jeho průběhu jsou rovněž závazně stanovovány podmínky provozu zařízení včetně příslušných emisních limitů. Stejně tak k námitce nezákonnosti podmínky č. 1 stanoviska EIA, tj. kompenzačního opatření k úspoře emisí CO₂, krajský soud uvedl, že se vztahuje k řízení o změně integrovaného povolení. Tomu odpovídá i fakt, že stavební úřad do svého rozhodnutí o umístění stavby podmínky č. 1 až 5 stanoviska EIA nepřevzal právě s tím, že jsou předmětem řízení o změně integrovaného povolení. Podmínka č. 1 stanoviska EIA navíc nemohla být stanovena v rozporu s tzv. nejlepšími dostupnými technikami, jak chybně dovozuje stěžovatel, neboť jak již krajský soud poznamenal výše, konkrétní nejlepší dostupné techniky pro záměr KO EPR II nebyly v době přípravy stanoviska EIA vůbec závazně určeny.

Krajský soud dále uvedl, že kumulativní vlivy souvisejících záměrů byly v rámci procesu EIA náležitě vyhodnoceny, a to mj. na základě rozptylové studie a podkladů o dalších zdrojích znečištění v okolí. Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku EIA výslovně konstatovalo, že po realizaci stavby KO EPR II dojde v celé oblasti k celkovému poklesu emisí. Krajský soud považoval za nedůvodné též námitky nesprávného vyhodnocení vlivů na lokality Natura 2000 i příhraničních vlivů. Navíc dodal, že tyto hmotněprávní námitky stěžovateli nepřísluší.

Nedůvodná byla dle krajského soudu i žalobní námitka ohledně nedostatku uhlí po dobu životnosti záměru KO EPR II. Ministerstvo životního prostředí v procesu EIA ověřilo zásoby uhlí v dole Nástup – Tušimice na základě údajů poskytnutých společností Severočeské doly, a. s., jakožto provozovatele tohoto uhelného dolu. Ve stanovisku EIA pak zakotvilo jednak podmínku č. 36, podle níž je nutné v případě potřeby prověřit zásoby uhlí pro záměr KO EPR II, a jednak podmínku č. 5, že záměr bude využívat uhlí vytěžené pouze v rámci územních ekologických limitů stanovených příslušnými usneseními vlády. Krajský soud považoval za podstatné, že podmínka č. 5 byla převzata do podmínek provozu záměru stanovených v rozhodnutí o změně integrovaného povolení.

Stěžovatel se dle krajského soudu mylí v tom, že před vydáním rozhodnutí o změně integrovaného povolení mělo být provedeno hodnocení dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu

pokračování

uhličitého (dále jen „směrnice CCS“). V době rozhodování správních orgánů neexistovalo žádné přímo aplikovatelné právní ustanovení, které by zakotvovalo povinnost provést posouzení předmětného záměru ve smyslu čl. 36 směrnice č. 2010/75/EU, o průmyslových emisích, což byl původně čl. 9a směrnice č. 2001/80/ES vložený do čl. 33 směrnice CCS. Samotná směrnice nebyla bezprostředně aplikovatelná. Navíc se vztahovala pouze na spalovací zařízení, pro která byla původní stavební povolení udělena po vstupu směrnice CCS v platnost, pro elektrárnu Prunéřov II však bylo původní stavební povolení vydáno v 80. letech 20. století.

Krajský soud neshledal ani namítané vady stanoviska orgánu ochrany přírody ze dne 29. 6. 2010, č. j. 1589/ZPZ/2010/V-1352, a stanoviska orgánu ochrany ovzduší ze dne 19. 7. 2010, č. j. 1795/ZPZ/2010-3.

Za důvodnou nepovažoval krajský soud ani námitku stěžovatele, že územní řízení mělo být přerušeno do okamžiku vyřešení předběžné otázky, zda záměr KO EPR II je či není v souladu s tzv. nejlepšími dostupnými technikami. Zdůraznil, že územní řízení není navázáno na řízení o změně integrovaného povolení, stavbu lze navíc realizovat teprve na základě stavebního povolení, které již beze změny integrovaného povolení nelze vydat. Tím je zajištěno, že nebude realizováno zařízení, které požadavky zákona o integrované prevenci nesplňuje.

II. Důvody kasační stížnosti

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně namítl, že závěry krajského soudu ohledně aktivní věcné legitimace občanských sdružení (spolků) jsou zčásti chybné, což mělo vliv na nesprávnost, případně nepřezkoumatelnost posouzení některých žalobních bodů. Stěžovatel se nedomáhá přímé aplikace Aarhuské úmluvy ani přímého účinku směrnice o EIA, nicméně je přesvědčen, že vnitrostátní soudy jsou povinny vykládat vnitrostátní právní předpisy v souladu s mezinárodními závazky ČR. O nutnosti takové interpretace svědčí zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 či rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-240/09, Lesoochranske zoskupenie. Z uvedených mezinárodních závazků (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, resp. čl. 11 platného znění směrnice EIA) i citované judikatury vyplývá, že je nezbytné, aby spolky hájící zájmy ochrany životního prostředí měly možnost namítat veškeré rozpory napadených rozhodnutí s hmotným i procesním právem.

Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu o řádné implementaci směrnice EIA do vnitrostátního právního řádu v době vydání napadeného rozsudku. Poukázal na to, že Evropská komise vedla vůči České republice pod č. 2013/2048 řízení o porušení Smlouvy EU, jehož předmětem byl mimo jiné právě nedostatečný přístup dotčené veřejnosti, včetně občanských sdružení (spolků) k efektivní soudní ochraně ve věcech životního prostředí. Příímým důsledkem tohoto řízení byla zejména novela zákona č. 100/2001 Sb. a dalších zákonů, schválená pod č. 39/2015 Sb., účinná od 1. 4. 2015, která umožnila dotčené veřejnosti domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí.

Stěžovatel namítl následující tři procesní vady procesu EIA a souhlasného stanoviska EIA. Za prvé upozornil na to, že osoba zúčastněná na řízení č. I, v procesu EIA nepředložila nástin studovaných variant a neuvedla stěžejní důvody pro její volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí v souladu s § 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Krajský soud se pak v napadeném rozsudku nevypořádal s argumentací stěžovatele, že tato povinnost nebyla splněna předložením části B. 1. 5 a E oznámení záměru. Osoba zúčastněná na řízení č. I v části B. 1. 5 výslovně uvedla, že oznámení je předkládáno v jedné variantě z hlediska umístění i technického řešení. Kapitola E oznámení záměru sice nese název „Porovnání variant řešení záměru“, uvádí se zde však, že *„Předložený záměr je navržen v jedné realizační variantě. Následující varianty jsou spíše možné scénáře dalšího vývoje, pokud by záměr nebyl schválen“*. Z toho je zřejmé, že se nejedná o přehled variant, které by byly osobou zúčastněnou na řízení č. I studovány, ale pouze o možnosti řešení v případě neschválení záměru. Ani v jednom případě se nejedná o odlišnou technologickou variantu s odlišnými vlivy na životní prostředí. Osoba zúčastněná na řízení č. I nezhodnotila varianty jednoho nebo více nadkritických bloků, které by umožnily výrazně vyšší čistou tepelnou účinnost zařízení, splňovaly by požadavky BAT a které jsou již v této době v obdobných záměrech běžně využívány. Jako jedinou možnou uvedla jí preferovanou variantu, tj. variantu tří podkritických bloků, aniž by dostatečně zdůvodnila její výběr. Stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, podle něhož není posuzování vlivů na životní prostředí bez uvedení variantních řešení dost dobře myslitelné.

Za druhé se stěžovatel domnívá, že byl porušen § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., neboť navzdory tomu, že Ministerstvo životního prostředí v procesu EIA vyzvalo osobu zúčastněnou na řízení č. I k předložení varianty, která by měla čistou tepelnou účinnost alespoň 42 %, ta jeho požadavek bezdůvodně ignorovala. V průběhu procesu EIA ani v navazujících řízeních přitom neprokázala, že by realizace variant s vyšší čistou tepelnou účinností zařízení byla z hlediska účelnosti a technické možnosti vyloučena. Naopak byly v průběhu procesu EIA shromážděny podklady (studie DNV a studie CITYPLAN), které tento závěr vyvracejí nebo alespoň dokládají, že tato problematika nebyla dostatečně zhodnocena. Jestliže krajský soud dovozoval nezbytnost realizace předložené varianty záměru na základě toho, že bylo nutné zajistit podpůrné služby k provozu elektrizační soustavy, lze odkázat na vyjádření provozovatele přenosové soustavy, společnosti ČEPS, a.s., která uvedla, že neexistuje potřeba zajistit stabilitu sítě podpůrnými službami právě Elektrárny Pruněřov. S tímto argumentem se však krajský soud ani správní orgány nijak nevypořádaly. Výše uvedenými studiemi bylo prokázáno, že varianta využití jednoho nadkritického bloku s vyšší čistou tepelnou účinností by nijak neohrozila dodávky tepla do okolních obcí a případné zálohování dodávek tepla by bylo možné vyřešit například stavbou záložní plynové výroby, což je řešení zcela běžné a v praxi využívané.

Za třetí stěžovatel namítl nezákonnost souhlasného stanoviska EIA ze dne 29. 4. 2010. Ačkoli osoba zúčastněná na řízení č. I v procesu EIA nepředložila k posouzení varianty, které by vyhověly kritériím BAT, Ministerstvo životního prostředí jí předložené řešení přesto posoudilo za důsledného splnění kompenzačních opatření a podmínek jako akceptovatelné. K oznamovatelem preferované variantě tak bylo vydáno souhlasné stanovisko, ačkoli byla ve zjevném rozporu s konkrétními zákonnými požadavky. Podle stěžovatele tím došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů, zejména

pokračování

zásady zákonnosti, zásady zákazu zneužití správního uvážení a zásady souladu přijatého řešení s veřejným zájmem.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že se krajský soud odmítl zabývat jeho námitkou nedostatečného vyhodnocení kumulativních vlivů záměru KO EPR II a dalších souvisejících záměrů a dále námitkou nesprávného vyhodnocení vlivů záměru na lokality soustavy Natura 2000. Krajský soud nesprávně uzavřel, že se jednalo o hmotněprávní námitky, které stěžovateli nepříslušely.

Stěžovatel dále uvedl, že sporným bodem byla od počátku procesu EIA především volba technologie záměru KO EPR II. Česká legislativa i předpisy EU požadují pro investiční záměr tohoto typu aplikaci nejlepších dostupných technologií. Tento požadavek vyplývá nejen z obecných zásad právní ochrany životního prostředí obsažených ve vnitrostátní a evropské legislativě, ale výslovně je zakotven i v čl. 2 odst. 12 a čl. 9 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES, o integrované prevenci a omezování znečišťování, a v § 14 až § 16 zákona o integrované prevenci. Pro určení BAT odkazují tato ustanovení na příslušné evropské referenční dokumenty, zpracovávané a zveřejňované Evropskou komisí, v projednávaném případě se jedná o BREF LCP. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že navržený záměr KO EPR II splňuje požadavek BAT v parametru čisté tepelné účinnosti. Dle stanoviska EIA dosahuje hodnot pouze 39,06 %, resp. 40 % tepelné účinnosti v závislosti na použité metodice výpočtu, hodnotou BAT podle referenčního dokumentu BREF pro nová zařízení využívající uhlí je přitom čistá tepelná účinnost 42 - 45 %. Stěžovatel poukázal na to, že Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku EIA formulovalo podmínku č. 1 jako požadavek na kompenzaci tzv. víceemisí CO₂. Namítl, že za situace, kdy by předložená varianta vyhovovala požadavkům BAT, by nebylo nutné nic kompenzovat.

Stěžovatel přisvědčil krajskému soudu v tom, že interpretace požadavku nejlepších dostupných technik je předmětem řízení o integrovaném povolení, současně má však za to, že požadavky právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, včetně požadavků zákona o integrované prevenci, je nutno v souladu s § 90 písm. e) stavebního zákona zvažovat i během územního řízení.

Stěžovatel konečně namítl, že krajský soud nesprávně posoudil jeho žalobní námitku týkající se nesplnění požadavků směrnice CCS. Uvedl, že směrnice CCS vstoupila v účinnost dne 25. 6. 2009, lhůta pro její transpozici členskými státy uplynula dne 25. 6. 2011. Napadené správní rozhodnutí přitom bylo vydáno dne 30. 11. 2011, kdy již bylo povinností členských států EU zajistit posouzení záměrů podle směrnice CCS. Tato povinnost se tedy vztahovala i na posouzení záměru KO EPR II, který je dle stěžovatele novým zařízením. To ostatně potvrdilo i Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku EIA.

K argumentaci krajského soudu, že v době řízení EIA byla směrnice CCS sice účinná, ale neuplynula ještě lhůta pro její transpozici, lze konstatovat, že v takovém případě sice platí, že se jednotlivci nemohou přímo dovolat ustanovení směrnice, avšak členské státy a jejich orgány jsou povinny již v této době vykládat své vlastní právo v souladu s takovouto směrnicí. Stejný názor zastává i Evropská komise, která na svých internetových stránkách uvádí, že čl. 33 směrnice CCS musí být aplikován od jejího vstupu

v účinnost, tedy od 25. 6. 2009. Neprovedení hodnocení dle směrnice CCS v průběhu procesu EIA, resp. před vydáním územního rozhodnutí, tedy zakládá rozpor tohoto rozhodnutí s právem EU.

Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem i správní rozhodnutí obou stupňů, alternativně, aby zrušil pouze rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení č. I

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zpochybnil svou pasivní legitimaci. Namítl, že podle § 13 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s přechodným ustanovením čl. XVIII. novely č. 350/2012 Sb. je Ministerstvo pro místní rozvoj příslušné k vydávání územních rozhodnutí pro uvedené stavby v I. stupni až v řízeních, která byla zahájena po 1. 1. 2013. V projednávané věci však bylo správní řízení ukončeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 30. 11. 2011. Novelou č. 350/2012 Sb. navíc nebyla dotčena příslušnost krajského úřadu dle § 67 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), k přezkumu rozhodnutí vydaných orgány obce v řízení podle zvláštních předpisů. V dalším považuje žalovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem za správný.

Osoba zúčastněná na řízení č. I ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 24. 4. 2015 předně namítla, že žaloba stěžovatele byla podána opožděně. Na dané správní řízení totiž dopadá právní úprava zákona o urychlení výstavby, jehož § 2 odst. 5 stanoví, že lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání a nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních (postupech) v souvislosti s výstavbou dopravní, vodní a energetické infrastruktury se zkracují na polovinu. Nelze přisvědčit názoru krajského soudu o tom, že se lhůta pro podání správní žaloby zkracuje pouze za situace, kdy byl zákon o urychlení výstavby ve správním řízení skutečně aplikován.

Osoba zúčastněná na řízení č. I souhlasila se závěrem krajského soudu o pasivní legitimaci Ministerstva pro místní rozvoj. Územní řízení na projekt KO EPR II. spadá od 1. 1. 2013 do působnosti Ministerstva pro místní rozvoj, v souladu § 69 s. ř. s. došlo tímto dnem ke změně žalovaného.

V dalším vyjádření ze dne 14. 5. 2015 osoba zúčastněná na řízení č. I uvedla, že polemika o povaze žalobní legitimace stěžovatele je pro účely tohoto řízení zcela irelevantní, neboť krajský soud se v napadeném rozhodnutí vypořádal nejen s jeho procesními, ale i s ryze hmotněprávními námitkami. Osoba zúčastněná na řízení se současně ztotožnila se závěrem krajského soudu o tom, že stěžovatel je aktivně legitimován ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. pouze k podání námitek, jimiž brojí proti porušení jemu příslušejících procesních práv.

Námítka o porušení § 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. považovala osoba zúčastněná na řízení č. I za nedůvodnou. Jak správně uvedl krajský soud, neměla povinnost v oznámení záměru zpracovávat varianty řešení záměru, ale měla pouze uvést nástin studovaných variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní

pokračování

prostředí. Tuto povinnost splnila. Osoba zúčastněná na řízení dodala, že současná koncepce procesu EIA není postavena na obligatorním variantním posuzování předkládaného záměru. Oznamovatel může do procesu EIA předložit pouze jednu realizační variantu, v takovém případě se jedná o tzv. invariantní záměr. Za důvodnou nelze považovat ani stížní námitku o porušení § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. Z interpretace tohoto ustanovení nevyplývá povinnost oznamovatele zpracovávat varianty záměru na návrh správního orgánu. Osoba zúčastněná na řízení nadto připomněla, že v doplnění dokumentace EIA ze září 2009 doložila objektivní nemožnost realizace jiných variant záměru. Nařizovat oznamovateli použití určité technologie by navíc bylo v rozporu s § 14 odst. 3 zákona o integrované prevenci.

Osoba zúčastněná na řízení č. I dále poukázala na to, že otázka naplnění tzv. nejlepších dostupných technik (BAT) a energetické účinnosti záměru KO EPR II. spadá do předmětu řízení o změně integrovaného povolení, nikoli do předmětu územního řízení. Nejvyšší správní soud by se tudíž touto otázkou neměl zabývat. Osoba zúčastněná na řízení přesto uvedla, že referenční dokumenty BREF jsou pouze výchozím zdrojem informací, který obsahuje výčet hledisek umožňujících určit, co je považováno za BAT pro určité průmyslové odvětví. Stanoví tak pouze indikativní a doporučené (nikoli závazné) obecné hodnoty BAT. Nenaplnění určitého parametru BREF LCP nemůže způsobit rozpor s BAT určenými pro konkrétní záměr ani s požadavky zákona o integrované prevenci. Osoba zúčastněná na řízení současně namítá, že by záměr KO EPR II splňoval individuálně určené hodnoty BAT i v případě, že by byl považován za nové zařízení ve smyslu dokumentů BREF.

Osoba zúčastněná na řízení č. I konečně přisvědčila závěru krajského soudu o tom, že se na záměr KO EPR II nevztahuje povinnost provést hodnocení dle směrnice CCS. Na základě uvedeného navrhla, aby Nejvyšší správní soud žalobu kvůli opožděnosti odmítl, v případě, že dospěje k závěru, že žaloba byla podána včas, navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Ve svém vyjádření ze dne 3. 7. 2015 osoba zúčastněná na řízení č. I poukázala na to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295, vydaném ve věci přezkumu správního rozhodnutí o změně integrovaného povolení posoudil většinu stížních námitek, které stěžovatel vznesl i v tomto řízení. Nejvyšší správní soud by tak měl v této věci z uvedeného rozsudku vycházet a již posouzené otázky znovu nepřezkoumávat.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Pasivní legitimace Ministerstva pro místní rozvoj

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu trpí vadou, k níž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl totiž k závěru, že krajský soud jako s žalovaným jednal s Ministerstvem pro místní rozvoj, ačkoli nebylo pasivně legitimováno.

Dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Touto novelizací došlo k přechodu příslušnosti k vydávání územních rozhodnutí mj. u staveb výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW na Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 13 odst. 2 stavebního zákona).

Krajský soud v řízení o žalobě dospěl k závěru, že v důsledku uvedené novelizace je ode dne 1. 1. 2013 nutno za žalovaného považovat Ministerstvo pro místní rozvoj a nikoli Krajský úřad Ústeckého kraje, který rozhodoval o odvolání proti územnímu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud jeho závěru nepřisvědčil.

Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Citované ustanovení má nepochybně na mysli funkční příslušnost, žalovaným v projednávaném případě je tedy správní orgán příslušný k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kadaň, stavebního úřadu.

Tato funkční příslušnost však na Ministerstvo pro místní rozvoj v důsledku novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. nepřešla. Novela pouze založila jeho věcnou příslušnost k vydávání územních rozhodnutí u vyjmenovaných staveb v I. stupni. Nebyla jí však nikterak dotčena obecná funkční příslušnost krajských úřadů k přezkumu rozhodnutí vydaných orgány obce v řízení podle zvláštních předpisů, kterou stanoví § 67 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Jak správně upozornilo Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, ustanovení § 13 odst. 2 stavebního zákona se příslušnosti k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí orgánů obce nedotýká.

Nejvyšší správní soud dodává, že se v projednávané věci neuplatní přechodné ustanovení čl. II odst. 14 zákona č. 350/2012 Sb., podle něhož se správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Toto přechodné ustanovení se vztahuje pouze na pravomocně neukončená řízení. Vzhledem k tomu, že územní řízení již bylo pravomocně skončeno rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 30. 11. 2011, č. j. 238/UPS/2011/25, nebylo by možné přechodné ustanovení aplikovat za situace, kdy správní soud zrušil pravomocné rozhodnutí správního orgánu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Opačný výklad by vedl k tomu, že by správní soud musel předjímat již v průběhu řízení jeho výsledek ve věci samé a podle toho určit osobu žalovaného. Soud by tak již před vydáním samotného rozhodnutí (a dokonce před nařízením jednání) musel posoudit, zda žalobu zamítne a ponechá řízení ukončené (v takovém případě by v průběhu soudního řízení musel jednat v důsledku přechodu působnosti s Ministerstvem pro místní rozvoj), nebo zda rozhodnutí zruší a „znovu otevře“ původní řízení (v takovém případě by musel jednat s krajským úřadem). Takový výklad by vedl k absurdním a nepřipustným důsledkům, protože by soud musel rozlišit, kdo je účastníkem řízení na straně žalovaného, podle výsledku řízení ve věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013 - 31).

pokračování

Právě na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 48/2013 - 31 dovozovala osoba zúčastněná na řízení č. I v nyní projednávané věci pasivní legitimaci Ministerstva pro místní rozvoj s tím, že v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud na základě přechodu působnosti správního orgánu I. stupně dovedl i přechod působnosti žalovaného správního orgánu. Podle Nejvyššího správního soudu měl Městský soud v Praze v tehdy posuzované věci jako s žalovaným jednat s Odvolacím finančním ředitelstvím v důsledku přechodu působnosti rozhodovat o porušení cenových předpisů na Specializovaný finanční úřad [viz § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1991 Sb. ve znění zákona č. 407/2012 Sb.], jehož rozhodnutí je oprávněno přezkoumat právě Odvolací finanční ředitelství [§ 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky]. Samotná funkční příslušnost Ministerstva financí (původního žalovaného) k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí finančního ředitelství přitom nebyla změnou právní úpravy dotčena. Přechodné ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb., podle kterého „[ř]ízení a postupy, které přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nebyly ministerstvem ukončeny, dokončí ministerstvo i v případech, kdy působnost ministerstva přechází ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona na orgány finanční správy“, se podle Nejvyššího správního soudu ani v této věci neuplatnilo.

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že i přes uvedené shodné rysy je případ řešený v rozsudku č. j. 8 Afs 48/2013 - 31 od nyní projednávané věci odlišný. Podstatné je totiž to, že ve věci řešené osmým senátem zanikl k 31. 12. 2012 prvoinstanční správní orgán - finanční ředitelství, neboť k tomuto dni byla zákonem č. 456/2011 Sb. zrušena soustava dosavadních tzv. územních finančních orgánů upravená zákonem č. 531/1990 Sb. Za situace, kdy bylo rozhodnutí Ministerstva financí o odvolání správním soudem zrušeno (rozsudek ze dne 14. 5. 2013), vrátila se věc do původního správního řízení, v němž se však od 1. 1. 2013 stal právě v důsledku zániku původního prvoinstančního orgánu věcně příslušným v I. stupni Specializovaný finanční úřad. Orgánem, který byl příslušný k rozhodnutí o odvolání, se tak stalo Odvolací finanční ředitelství [§ 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky].

V nyní projednávané věci však ke zrušení správního orgánu, který byl dosud příslušný k rozhodování v I. stupni nedošlo. Funkčně příslušným k rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, tedy rozhodnutí Městského úřadu Kadaň, tak byl nadále podle § 67 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. Krajský úřad Ústeckého kraje.

Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že krajský soud považoval za žalovaného jiný správní orgán, než s jakým měl ze zákona jednat. Již tato samotná vada řízení je důvodem ke zrušení napadeného rozsudku z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1, písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud však současně dospěl k závěru, že s ohledem na skutečnost, že kasační stížnost podal účastník, který nebyl v řízení před krajským soudem opominut, nebrání chybné určení žalovaného vypořádání kasačních námitek. S ohledem na princip rychlosti a hospodárnosti území tedy Nejvyšší správní soud k tomuto dalšímu posuzování oprávněnosti kasační stížnosti přistoupil. Předtím se ale zabýval dalšími procesními otázkami.

Včasnost podání žaloby

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovateli bylo napadené správní rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 30. 11. 2011, č. j. 238/UPS/2011/25, doručeno veřejnou vyhláškou dne 20. 12. 2011, žaloba byla podána dne 9. 2. 2012. Lze tedy uzavřít, že stěžovatel dodržel dvouměsíční lhůtu k podání žaloby stanovenou v § 72 odst. 1 s. ř. s. Dále však bylo nutné posoudit, zda se na daný případ neaplikuje zvláštní úprava lhůty pro podání žaloby obsažená v § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, tedy zda lhůta k podání žaloby není zkrácena na jeden měsíc ode dne oznámení správního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že zákon o urychlení výstavby se v původním znění vztahoval pouze na výstavbu dopravní infrastruktury, teprve novelou č. 209/2011 Sb. byl s účinností od 1. 10. 2011 rozšířen rozsah působnosti tohoto zákona o vodní a energetickou infrastrukturu. Přechodné ustanovení čl. II. zákona č. 209/2011 Sb. stanoví, že správní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadní právní úpravy. Správní řízení bylo zahájeno dne 30. 7. 2010, zákon o urychlení výstavby v něm tudíž nemohl být aplikován. Za této situace nebylo možné ani zkrátit lhůtu k podání žaloby dle § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, neboť toto ustanovení lze užít jedině v případě, kdy bylo správní řízení vedeno na základě tohoto zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 7 As 82/2015 - 31, či rozsudek dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295).

Nejvyšší správní soud tak shledal závěr krajského soudu ohledně včasnosti žaloby správným, pouze upřesnil důvody vedoucí k tomuto závěru.

Aktivní legitimace stěžovatele

Nejvyšší správní soud dále posuzoval aktivní věcnou legitimaci stěžovatele v soudním řízení.

Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

Dle § 65 odst. 2 s. ř. s. může „[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu... podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“

Stěžovatel byl účastníkem územního řízení, Nejvyšší správní soud má tedy za to, že byl oprávněn vznášet námitky procesněprávního charakteru ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Aktivní legitimaci spolků (dříve občanských sdružení), jejichž účelem činnosti je ochrana přírody a krajiny a životního prostředí, ke vznášení procesních námitek již ostatně dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 - 59, publ. pod č. 1493/2008 Sb. NSS, rozsudek ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 - 274, nebo rozsudek ze dne 18. 9. 2013, č. j. 9 As 173/2012 - 65).

pokračování

Dále je nutné se vypořádat s otázkou, zda stěžovateli přísluší i oprávnění vznášet hmotněprávní námitky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na znění Aarhuské úmluvy, která se stala součástí práva EU v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že tato úmluva nemá přímý účinek, je však nutné ji použít jako interpretační pramen, a je tedy nezbytné interpretovat vnitrostátní právo v souladu s jejím zněním (srov. např. plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, nebo nálezy téhož soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07).

Článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy definuje pojem „dotčená veřejnost“ jako *„veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem... u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů (se) předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“*

Dle čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy *„[k]aždá strana v rámci své vnitrostátní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti... mající dostatečný zájem... mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.“*

Článek 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy byl promítnut do vnitrostátní právní úpravy mj. přijetím § 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že *„[o]chrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.“*

Nejvyšší správní soud tak považuje za nezbytné posoudit, zda, ve smyslu čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy, má stěžovatel na daném případě dostatečný zájem, tedy zda došlo k zásahu do jeho sféry a jeho hmotných práv, což je předpokladem pro aplikaci § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud zde poukazuje na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, v němž se uvádí, že *„... musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace... Územním plánem mohou tedy ve svéprávní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulované.“* Rozšířený senát dále uvedl, že navrhovatelem *„... může... být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno... Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulované územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno*

určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulované územním plánem tento plán (jeho změna) připouští.“

Věcnou správnost uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu následně potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém konstatoval, že *„[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. ...z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní, zavedenost...“*

Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše citovaná judikatura se týká aktivní procesní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, avšak závěry ohledně nezbytného dotčení hmotněprávní sféry potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i v nyní projednávané věci.

Nejvyšší správní soud tak posuzoval, zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným správním rozhodnutím zasažen ve své hmotněprávní sféře, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace.

Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, konstatoval, že *„... aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.“* Touto hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možné dotčení hmotných práv. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě.

Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel mohl být v nyní projednávané věci napadeným správním rozhodnutím dotčen na svých hmotných právech. Předmětný záměr KO EPR II je sice umístěn v Ústeckém kraji, provoz elektrárny takového významu však bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území České republiky. Stěžovatel vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky (např. realizace tzv. „Pražského okruhu“, realizace záměrů v Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, výstavba silnice R52 nebo kácení stromů v Národním parku Šumava). V rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 AOs 2/2013 – 69, Nejvyšší správní soud uvedl, že pro přiznání aktivní věcné legitimace spolku je hlavním kritériem existence jeho dostatečně silného vztahu k danému území. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě daného záměru s dopady na území celé České

pokračování

republiky je možné dovodit dotčení hmotněprávní sféry stěžovatele, který vyvíjí aktivitu rámci celé České republiky, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému území.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěr krajského soudu o tom, že stěžovateli nepřísluší aktivní věcná legitimace, není správný. Současně však zdůrazňuje, že stěžovatel nemohl být v důsledku tohoto závěru krajského soudu nikterak zkrácen na svých právech, neboť krajský soud se v plném rozsahu zabýval i jeho jednotlivými hmotněprávními námitkami.

Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatele, nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze nedostatkem důvodů rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale především nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.) Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je tedy vyhrazena jen vážným nedostatkům odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, kdy závěry soudem vyslovené vůbec nelze přezkoumat v řízení o kasační stížnosti. Povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí přitom nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument (shodně judikuje Ústavní soud – viz např. usnesení ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. II. ÚS 691/11, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz>, či Evropský soud pro lidská práva – viz jeho rozsudek ze dne 19. 4. 1994, *Van de Hurk v. Nizozemí*, stížnost č. 16034/90, bod 61, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 12. 1994, *Ruiz Torija v. Španělsko*, stížnost č. 18390/91, bod 29, dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/>).

Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřoval stěžovatel předně v tom, že se krajský soud nevypořádal se skutečností, že oznámení záměru KO EPR II neobsahovalo nástin studovaných hlavních variant v souladu s § 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Podle Nejvyššího správního soudu rozsudek krajského soudu v tomto bodě nepřezkoumatelností netrpí. Krajský soud především zdůraznil, že podle uvedeného ustanovení není oznamovatel povinen zpracovat varianty řešení svého záměru, nýbrž je povinen pouze uvést nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Následně zaujal jasný právní názor, že osoba zúčastněná na řízení č. I tuto povinnost v části B.1.5 a části E oznámení záměru i dokumentace EIA splnila. Krajský soud zde současně poukázal na příslušnou část stanoviska EIA, v níž se Ministerstvo životního prostředí splněním uvedené povinnosti podrobně zabývalo.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že se krajský soud nezabýval žalobními námitkami ohledně nedostatečného vyhodnocení kumulativních vlivů záměru KO EPR II a dalších souvisejících záměrů a ohledně nesprávného vyhodnocení vlivů záměru na lokality soustavy Natura 2000. Krajský soud sice konstatoval, že se jedná o námitky hmotněprávního rázu, následně však uvedl, že v průběhu procesu EIA byly kumulativní vlivy i vlivy na lokality Natura 2000 náležitě vyhodnoceny, a to mj. na základě rozptylové studie, stanoviska Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 3. 10. 2007, č. j. 175262/07/ZPZ/N-727, a podkladů o dalších zdrojích znečištění v okolí. Za podstatné považoval krajský soud to, že podle výsledku hodnocení mělo v důsledku realizace záměru KO EPR II dojít k výraznému zlepšení stavu životního prostředí v dotčeném území, zejména k poklesu emisí a celkové imisní a emisní zátěže. Tyto závěry stanoviska EIA byly následně potvrzeny i v navazujícím územním řízení.

Dále stěžovatel namítl, že závěr krajského soudu o splnění požadavků BAT je nepodložený, krajský soud pouze převzal závěry rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje o změně integrovaného povolení a stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu předložené v témže řízení. Ani této námitce nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Krajský soud totiž v odůvodnění napadeného rozsudku zdůraznil, že posouzení tzv. nejlepších dostupných technik nebylo předmětem územního řízení, nýbrž řízení o změně integrovaného povolení. V něm byly závazně určeny požadavky BAT pro záměr KO EPR II, posuzovalo se jejich splnění a byly závazně stanoveny příslušné emisní limity. Krajský soud současně upozornil na to, že posouzení splnění požadavků BAT v rámci procesu EIA bylo pouze předběžné, v žádném případě však závazné, jelikož závazným posouzením by Ministerstvo životního prostředí překročilo svoji pravomoc a působnost v procesu EIA. Za této situace tak krajskému soudu nelze vytknout, že při posouzení zákonnosti územního rozhodnutí pouze odkázal na závěr řízení o změně integrovaného povolení o tom, že zařízení bylo v souladu s tzv. nejlepšími dostupnými technikami.

Stěžovatel v souvislosti s námitkou o nedostatečné tepelné účinnosti navržené varianty záměru poukázal na to, že krajský soud pominul závěry studie DNV, která vyvrátila, že by jiné řešení nebylo účelné či technicky možné. Ani zde Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu neshledal. Krajský soud totiž uvedl, že Ministerstvo životního prostředí vyžádalo zpracování studie DNV za účelem prověření dosavadních zjištění a závěrů zaujatých v procesu EIA, přičemž tato studie nepřinesla žádné nové informace.

Procesní námitky

Nejvyšší správní soud dále posoudil námitky stěžovatele ohledně nezákonnosti procesu a stanoviska EIA.

Nepřisvědčil předně stížní námitce, že osoba zúčastněná na řízení č. I jako oznamovatel záměru nesplnila povinnost vyplývající z § 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

pokračování

uvést nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud uvádí, že záměr KO EPR II byl řešen v jedné realizační variantě. Současně má však za to, že skutečnost, že oznamovatel vyjádřil svůj zájem na schválení jedné hlavní varianty, nezpůsobuje nezákonnost jeho postupu. Zákon č. 100/2001 Sb. totiž nestanoví minimální počet předložených variant, neukládá oznamovateli, aby nastínil více technologických řešení. Zcela v souladu se zákonem je tak situace, kdy oznamovatel předloží pouze jedinou studovanou variantu. Tento závěr potvrzuje i § 7 odst. 5 zákona, dle něhož může správní orgán vyzvat oznamovatele k doplnění variant řešení záměru, pokud má za to, že výčet studovaných variant přiložených k oznámení záměru není dostatečný.

Dále uvádí, že požadavek na předložení nástinu studovaných variant nepochybně naplňuje i zcela základní, stručný popis alternativních řešení. V daném případě osoba zúčastněná na řízení č. I předložila v části B.1.5 a části E (Porovnání variant řešení záměru) dokumentace EIA a stejně označených částí oznámení záměru nástin zvažovaných řešení pro případ, že by navržená varianta nebyla schválena (včetně realizace záměru v jiné lokalitě). Nejvyšší správní soud je toho názoru, že její postup nebyl v rozporu se zákonem a nemá za následek nezákonnost procesu EIA, resp. stanoviska EIA.

Odkaz stěžovatele na usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, je nepřipadný, neboť Ústavní soud se zde vyjádřil pouze k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele, že v procesu EIA došlo k porušení § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., neboť oznamovatel nesplnil povinnost zpracovat varianty řešení záměru na výzvu Ministerstva životního prostředí.

V rozsudku ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 - 97, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „... zákon č. 100/2001 Sb., v nyní účinném znění, vyžaduje u záměrů, které podléhají posouzení podle přílohy 1 k tomuto zákonu (kam patří i novostavba dálnice) pouze to, aby oznamovatel uvedl v oznámení záměru „nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí“ (§ 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.; srov. též náležitosti oznámení dle přílohy 3 k tomuto zákonu). V závěru zjišťovacího řízení potom může příslušný úřad navrhnout, aby v dokumentaci došlo ke zpracování variant řešení záměru, které se zpravidla liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné“ (§ 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.). Porovnání, resp. stanovení pořadí jednotlivých variant řešení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí je obligatorní součástí dokumentace, posudku a stanoviska v rámci procesu EIA pouze v těch případech, kdy byly tyto varianty předloženy (srov. přílohy 4, 5 a 6 zákona). Zákon č. 100/2001 Sb., v účinném znění, tedy rozhodně nevyžaduje, aby v rámci procesu EIA, pokud by měl být opakován, musely být posuzovány veškeré varianty...“

Dle názoru Nejvyššího správního soudu má oznamovatel povinnost předložit přehled variant řešení záměru, pokud k tomu byl správním orgánem na konci zjišťovacího řízení procesu EIA vyzván. Ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. však stanoví

výjimku z této povinnosti pro případ, kdy provedení dalších variant záměru není prokazatelně účelné a z technických hledisek možné. Proto je nutné každý případ posuzovat konkrétně s ohledem na specifika posuzovaného záměru tak, aby byl dodržen princip trvale udržitelného rozvoje, který se projevuje ve vědomí vzájemných souvislostí mezi ekonomickými aktivitami a jejich následky na životním prostředí. V tomto případě Ministerstvo životního prostředí navrhlo osobě zúčastněné na řízení č. I předložení varianty záměru, která by plně zohlednila účinnost zařízení uvedenou v BREF, tj. 42 % a vyšší. Následně však dospělo ke správnému závěru, že osoba zúčastněná na řízení prokázala účelnou a technickou nemožnost realizace jiných variant řešení záměru, než kterou původně předložila. Jak již uvedl krajský soud, varianta záměru s čistou tepelnou účinností minimálně ve výši 42 % namísto uvažovaných 40 % by vyžadovala instalaci jednoho nadkritického bloku o velkém jmenovitém výkonu namísto tří podkritických bloků o menším jmenovitém výkonu. Tato varianta však nebyla vhodná zejména pro nutnost zálohování dodávek tepla do přilehlých lidnatých městských aglomerací (Chomutov, Jirkov, Klášterec nad Ohří), tak aby byly zajištěny stálé dodávky tepla, dále pro nutnost tzv. podpurných služeb k zajištění provozu elektrizační soustavy se schopností korekce výkyvů a rovněž by nebyla vhodná z hlediska dostupných zásob uhlí v dolu Nástup – Tušimice, neboť životnost nadkritického bloku je cca dalších 40 let, zatímco životnost obnovovaného podkritického bloku je cca dalších 25 let, což odpovídá tamějším zásobám uhlí.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že v posuzovaném případě nebylo v rozporu se zákonem, resp. se zásadou alternativního řešení, pokud správní orgán uznal, že pro daný záměr lze vydat souhlasné stanovisko EIA, aniž by bylo předloženo více variant řešení záměru. Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává, že správní orgán, který vede zjišťovací řízení, není oprávněn stanovit oznamovateli, jaké varianty má zpracovat, předložení dalších variant záměru mu pouze navrhuje. Je pouze na oznamovateli, jaké varianty správnímu orgánu předloží, na druhé straně je pak na úvaze správního orgánu, zda vydá souhlasné stanoviska EIA, resp. zda bude podklady pro jeho vydání považovat za dostačující.

Dále stejně jako ve věci sp. zn. 1 As 13/2015 uvádí, že skutečnost, zda bylo v době mezi návrhem Ministerstva životního prostředí na zpracování více variant řešení záměru a vydáním souhlasného stanoviska EIA změněno personální složení tohoto správního orgánu, nemůže mít bez dalšího vliv na zákonnost procesu EIA a stanoviska EIA. Ministerstvo životního prostředí představuje celistvý správní orgán a jeho veškerá činnost je kontinuální, nikoli rozdělená do fáze před odvoláním „starého“ ministra a fáze po jmenování ministra nového.

Nejvyšší správní soud vzal rovněž v potaz námitku stěžovatele, že žalovaný ani krajský soud nezohlednili vyjádření společnosti ČEPS, a. s., jakožto provozovatele přenosové sítě, ohledně neexistence potřeby zajistit stabilitu přenosové soustavy podpurnými službami v souvislosti s realizací varianty s jedním nadkritickým blokem. Tato námitka však není důvodná. V posuzovaném záměru se jedná o tzv. kogeneraci, tedy společnou výrobu tepla a elektrické energie. Společnost ČEPS, a. s. se jistě může kvalifikovaně vyjádřit k otázce možného zatížení přenosové soustavy elektrické energie v případě plánované či nucené odstávky jednotlivých bloků elektrárny Pruněrov II, nikoli však již k otázce nezbytnosti zajistit stabilitu přenosové soustavy tepla. Je pravdou, že by

pokračování

bylo možné při odstávce stěžovatelem podporovaného jednoho nadkritického bloku zajistit dodávky elektřiny z jiných zdrojů, čímž by se nenarušila stabilita sítě. Avšak dodávky tepla do sousedících aglomerací by nebylo možné zajistit se stejnou efektivitou či vůbec. Právě z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že varianta jednoho nadkritického bloku by nebyla vhodná ani účelná.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že souhlasné stanovisko EIA je nezákonné, neboť posuzovaná varianta záměru nesplňuje požadavky nejlepších dostupných technik BAT podle referenčních dokumentů BREF. Již v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295, Nejvyšší správní soud upozornil na to, že stěžovatel *„zaměňuje pojem nejlepších dostupných technik BAT s pojmem indikativních informací o nejlepších dostupných technikách obsažených v referenčních dokumentech BREF. Nejlepší dostupné techniky je nutné posuzovat ve smyslu § 2 písm. e) zákona o IPPC individuálně ke každému záměru a zejména v rámci řízení o IPPC, nikoli v postupu EIA. Referenční dokumenty BREF nejsou právně závazné, nýbrž k nim správní orgán při stanovení BAT pouze přihlídně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 8 As 40/2012 – 73).“* Nejvyšší správní soud tak shrnul, že nesplnění kritérií uvedených v referenčních dokumentech BREF nemusí vést v řízení o integrovaném povolení k závěru o tom, že záměr nesplňuje nejlepší dostupné techniky BAT.

V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud dále stejně jako krajský soud zdůrazňuje, že v rámci procesu EIA jsou požadavky nejlepších dostupných technik pouze předběžně hodnoceny na základě emisních limitů a dalších požadavků BREF. Podrobnou analýzu a závazné určení BAT pro konkrétní záměr totiž v souladu se zákonem o integrované prevenci provádí teprve specializovaný správní orgán v řízení o integrovaném povolení. Nezákonnost souhlasného stanoviska EIA tak nelze spatřovat v tom, že Ministerstvo životního prostředí po posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a po předběžném vyhodnocení tepelné účinnosti zařízení dospělo k závěru, že předložené řešení nedosahuje kritérií BAT pro nová zařízení, je však za důsledného splnění kompenzačních opatření a podmínek akceptovatelné.

Ani námitku stěžovatele ohledně nesplnění požadavků dle směrnice CCS v rámci územního řízení a procesu EIA nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Transpoziční lhůta směrnice uplynula v době, kdy Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodoval o odvolání stěžovatele proti územnímu rozhodnutí. Dle názoru stěžovatele měl odvolací orgán zohlednit právní úpravu směrnice, která stanoví členským státům povinnost zajistit, aby byl vyhrazen vhodný prostor v místě instalace pro zařízení nezbytné pro zachycování a stlačování CO₂ v případě, že výsledek hodnocení CCS bude kladný. Stěžovatel se v tomto případě dovolává tzv. zeslabeného nepřímého účinku směrnice či blokačního účinku směrnice CCS, tedy *„povinnosti členských států a jejich orgánů vykládat vlastní právo v souladu s danou směrnicí“*.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že hovoří-li stěžovatel o povinnosti členských států a jejich orgánů vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí, nedovolává se tzv. zeslabeného nepřímého účinku či blokačního účinku směrnice, nýbrž hovoří o plném nepřímém účinku, tj. povinnosti eurokonformního výkladu. Blokační účinek směrnice však toliko znamená, že orgány

aplikující právo se v průběhu transpoziční lhůty musí vystříhat takového výkladu vnitrostátního práva, který by mařil dosažení výsledku požadovaného směrnicí (srov. Král, R. Vnitrostátní účinky směrnic EU. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 1/2011, str. 27 - 28). Rozhodně však z blokačního účinku směrnice nelze dovodit povinnost eurokonformního výkladu v situaci, kdy během transpoziční lhůty nebyla do právního řádu České republiky implementována žádná právní úprava, kterou by bylo možné interpretovat v souladu s danou směrnicí. Transpozice směrnice CCS byla provedena až přijetím zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a to s účinností ode dne 1. 9. 2012. Teprve poté bylo možné se dovolávat souladného (eurokonformního) výkladu vnitrostátního práva se směrnicí. Do té doby ostatně směrnice ani neobsahovala natolik konkrétní právní úpravu, kterou by se orgány aplikující právo mohly bez přijetí příslušných vnitrostátních opatření řídit. Nadto Nejvyšší správní soud konstatuje, že povinnost provést dodatečné hodnocení dle čl. 33 směrnice CCS se vztahuje pouze na spalovací zařízení o jmenovitém elektrickém výkonu nejméně 300 MW, pro něž bylo stavební povolení vydáno po účinnosti dané směrnice, tedy po 25. 6. 2009. Pro elektrárnu Pruněrov bylo stavební povolení vydáno v 80. letech, a proto se na daný záměr čl. 33 směrnice CCS nevztahuje. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že závěry krajského soudu jsou v otázce neaplikace směrnice CCS správné.

Věcné námitky

Stěžovatel dále namítl, že územní rozhodnutí je v rozporu s požadavkem na nejlepší dostupnou technologii záměru v parametru čisté tepelné účinnosti.

Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že otázka nejlepších dostupných technik a energetické účinnosti záměru KO EPR II je předmětem řízení o změně integrovaného povolení, nikoli územního řízení. Rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace, pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (§ 79 stavebního zákona). Účelem řízení o integrovaném povolení je pak dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku a omezování znečištění vznikajícího v důsledku průmyslových činností. V řízení o integrovaném povolení jsou tak řešeny podmínky vztahující se k technologii a provozu zařízení. Správní orgán v souladu s § 14 odst. 3 zákona o integrované prevenci individuálně stanoví nejlepší dostupné techniky pro konkrétní záměr, přičemž má k dispozici nástroje pro jejich odborné posouzení (srov. § 5 či § 11 zákona o integrované prevenci).

Nejvyšší správní soud dodává, že pokud by mělo být i v územním řízení posuzováno, zda zvolené technologie záměru naplňují kritéria BAT, jak požadoval stěžovatel, pozbylo by vedení samostatného řízení o integrovaném povolení smysl.

Nejvyšší správní soud dále podotýká, že nezávislost územního rozhodnutí na integrovaném povolení potvrzuje i § 46 zákona o integrované prevenci, který evidentně počítá s možnostmi, že územní rozhodnutí bude vydáno před i po integrovaném povolení. Naplnění požadavků integrované prevence je podstatné teprve pro vydání stavebního

pokračování

povolení, neboť § 45 zákona o integrované prevenci stanoví, že stavební povolení pro zařízení vymezená tímto zákonem nelze vydat bez pravomocného integrovaného povolení.

Krajský soud tak postupoval správně, jestliže se nezabýval žalobní námitkou týkající se naplnění požadavků BAT s tím, že má být řešena v rámci případného soudního přezkumu rozhodnutí o změně integrovaného povolení. Z téhož důvodu se ani Nejvyšší správní soud dále nezabýval otázkou souladu záměru s požadavky nejlepších dostupných technologií a pouze odkazuje na závěry svého rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295, kde se uvádí, že *„Posuzovaný záměr KO EPR II nesplňuje jediné kritérium pro nová zařízení uvedené v referenčním dokumentu BREF LCP, a to hodnotu čisté tepelné účinnosti ve výši 42 %, avšak realizací a provozem daného záměru bude dosahováno hodnoty 40 %. S ohledem na nezávaznost referenčního dokumentu BREF LCP (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2014, č. j. 8 As 40/2012 – 73) a nutnost jeho odlišení od pojmu BAT, však nelze tento nedostatek považovat za rozpor s nejlepšími dostupnými technikami BAT. Jak ostatně vyplývá z § 2 písm. e) a § 14 odst. 3 zákona o IPPC, u daného záměru bylo nutné posuzovat parametry nejlepších dostupných technik BAT individuálně, nikoli pouhým posouzením splnění indikativních kritérií BREF. Proto nelze z důvodu nesplnění jednoho kritéria automaticky dovodit nesoulad záměru jako celku s BAT, nýbrž je nutné zkoumat i ostatní okolnosti mající vliv na daný záměr, např. kvalitu paliva či klimatické podmínky. Z prvoinstančního rozhodnutí o IPPC vyplývá, že kvalita paliva dodávaného elektrárně Prunéřov II je nízká, a z tohoto důvodu nelze dosáhnout vyšší tepelné účinnosti. Tento závěr následně potvrdil odvolací správní orgán i krajský soud. Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu daný záměr splňuje parametry nejlepších dostupných technik BAT.“*

Závěr

Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud jako s žalovaným jednal s Ministerstvem pro místní rozvoj, ačkoli nebylo pasivně legitimováno. Tím zatížil své rozhodnutí vadou řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud jako s žalovaným jednat s Krajským úřadem Ústeckého kraje. Krajský soud je nicméně podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu i v tom, že napadené správní rozhodnutí je v souladu se zákonem. Opakovaná kasační stížnost by tedy byla přípustná jen při splnění podmínek uvedených v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., věta za středníkem.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v tomto řízení o kasační stížnosti jednal podle § 105 odst. 1 s. ř. s. jako s účastníkem řízení s Ministerstvem pro místní rozvoj, které od 1. 1. 2013 považoval krajský soud za účastníka řízení o žalobě a jemuž byl jeho rozsudek rovněž doručen.

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení účastníků o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. ledna 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu