



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Barbory Berkové v právní věci žalobce **Frank Bold Society, z.s.**, IČ 65341490, sídlem Údolní 567/33, Brno, zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 32, Praha 1, zastoupeného Mgr. Michaelem Dubem, advokátem, sídlem Na Baště sv. Jiří 258/7, Praha 6, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **Sev.en EC, a.s.**, sídlem K Elektrárně 227, Chvaletice, IČ 28786009, zastoupené JUDr. Petrem Zákouckým, LL.M., advokátem, sídlem Jungmannova 24, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu ze dne 15. června 2016 č. j. MPO 23617/16/10200/0100, PID MIPOX020XX8U, a č. j. MPO 23617/16/10200/010, PID MIPOX020XXE0, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. března 2019 č. j. 6 A 130/2016 - 305,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Osoba zúčastněná na řízení provozuje tepelnou elektrárnu Chvaletice. Na základě její žádosti vydalo Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor stavební úřad, dne 8. června 2015 stavební povolení na stavbu „*Sekundární denitrifikace bloků B3, B4*“. Tentýž stavební úřad vydal dne 14. března 2016, opět na základě žádosti osoby

zúčastněné na řízení, stavební povolení na stavbu „*Rekonstrukce elektrostatických odlučovačů na blocích B3, B4 v 7EC*“. Žalobce podal proti oběma rozhodnutím rozklad, v němž zejména namítla, že měly být předem posouzeny vlivy záměru, který byl oběma napadenými rozhodnutími povolen, na životní prostředí (proces EIA), což se nestalo. Ministr průmyslu a obchodu zamítl dne 15. června 2016 rozklad žalobce proti oběma stavebním povolením rozhodnutími označenými v návěti tohoto rozsudku. Tato rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), ten jí však nedal za pravdu a její žalobu zamítl.

[2] První rozsudek městského soudu v této věci zrušil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 11. září 2018 č. j. 6 As 91/2018 - 74. Ztotožnil se s městským soudem v tom směru, že oba záměry (denitrifikace a renovace odprášení na blocích B3 a B4 elektrárny Chvaletice) nedosáhly svou vlastní kapacitou nebo rozsahem příslušné limitní hodnoty, a to ani ve vzájemné kombinaci. Správním orgánům tudíž nevznikla povinnost obligatorně posoudit jejich vliv na životní prostředí podle § 4 odst. 1 písm. a) 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 též „zákon o EIA“). Rozsudek městského soudu však Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako částečně nepřezkoumatelný v druhé otázce, totiž zda záměry (zejména záměr denitrifikace výroby) nemohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tudíž zda k nim nemělo být provedeno zjišťovací řízení podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA.

[3] Městský soud poté ve věci rozhodl znovu rozsudkem označeným v návěti tohoto rozsudku, přičemž žalobu opět zamítl. Dospěl k závěru, že záměr denitrifikace výroby významný negativní vliv na životní prostředí mít nemohl, proto nepodléhal ani zjišťovacímu řízení podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. Za významný negativní vliv záměru denitrifikace elektrárny Chvaletice označila v kasační stížnosti emise amoniaku (NH_3 , běžný název čpavek). S odkazem na zahraniční toxikologickou studii upozornila, že kromě nepříjemného zápachu může amoniak v krátkodobých vyšších koncentracích způsobit popáleniny kůže a sliznic, a velmi vysoké koncentrace mohou vést k poškození některých orgánů, zejména plic, s následkem smrti. Dlouhodobé vdechování amoniaku ve vzduchu může vyvolávat u obyvatel respirační problémy, kašel, sípání, bolesti na hrudi a vést ke zhoršení funkce plic, přičemž lidé s astmatem mohou být vůči těmto vlivům citlivější. Pro amoniak sice není v právních předpisech stanoven imisní limit (tj. nejvýše přípustná úroveň znečištění ovzduší touto látkou), to je však dáno tím, že ho lze čichem rozpoznat i při velice nízkých koncentracích. Hygienický limit (tj. nejvyšší přípustná koncentrace pro vnitřní pracovní prostředí) ve výši 36 mg/m^3 má za cíl pouze zabránit poškození zdraví pracovníků vystavených vlivům amoniaku, nezajišťuje však ochranu před obtěžováním, jež je způsobeno zápachem čpavku. Z hlediska obtěžování zápachem je rozhodující hodnotou tzv. čichový práh určený na základě vědeckých studií, jehož hodnota činí podle některých zdrojů $0,7 \text{ mg/m}^3$, podle jiných $1,05 \text{ mg/m}^3$ (geometrický průměr čichového prahu činí $11,8 \text{ mg/m}^3$). Jde o hodnotu, při které je člověk schopen amoniak detekovat čichem.

pokračování

[5] Pokud jde o právní výhrady, stěžovatel v první řadě namítal, že městský soud vyšel z nesprávného předpokladu, že významný negativní vliv záměru je podmínkou pro zahájení zjišťovacího řízení podle zákona o EIA. Ve skutečnosti se však má zjišťovací řízení zahájit o každém záměru, u něhož není významný negativní vliv na životní prostředí zcela vyloučen (jako příklad takového záměru uvedl stěžovatel zateplení administrativní budovy v elektrárně). Výsledkem zjišťovacího řízení je pak závěr, zda záměr významný vliv mít bude a musí být tudíž posuzován podle zákona o EIA, či nikoliv, a tudíž takovému posouzení podléhat nemá. To, že je významný negativní vliv záměru vyloučen, by měl prokázat správní orgán, který danou otázku posuzuje, resp. žadatel (k tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 73/2015 - 40). Namísto toho městský soud hodnotil, zda lze významný negativní vliv záměru v daném případě najisto prokázat.

[6] Za druhé, stěžovatel upozornil, že Ministerstvo životního prostředí rozhodlo v lednu 2015 o tom, že záměr nebude podléhat ani zjišťovacímu řízení, v situaci, kdy vědělo, že v důsledku realizace záměru má dojít k novým emisím amoniaku v množství 57 t/rok, aniž by však disponovalo jakýmkoliv hodnocením vlivu daného množství emisí na životní prostředí. Totéž platí i pro rozhodování žalovaného jako stavebního úřadu v červnu 2015 a březnu 2016. Teprve v červnu 2016 vznikla na objednávku žadatele rozptylová studie „Snížení emise NO_x v elektrárně Chvaletice“, již následně argumentoval žalovaný ve svých vyjádřeních a na níž založil své hodnocení skutkového stavu i městský soud. To je ovšem podle názoru stěžovatele v rozporu s povinností soudu posuzovat rozhodnutí správního orgánu podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho rozhodování [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Nadto rozhodnutí by mělo být přezkoumatelné samo o sobě a jeho odůvodnění nelze doplňovat až v soudním řízení (k tomu stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 212/2006 - 71 a 7 Afs 202/2006 - 74). Městský soud tak jako první hodnotil rozptylovou studii, čímž nepřipustně nahradil uvážení správního orgánu svou laickou úvahou (k tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 288/2016 - 146). Stěžovatel proto označil jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelná.

[7] Za třetí, stěžovatel zpochybnil skutková hodnocení provedená městským soudem na základě výše zmíněné rozptylové studie. Opřel se přitom zejména o posudek, který k této studii vypracoval Český hydrometeorologický ústav (dále jen ČHMÚ) a který podle ní městský soud zohlednil nedostatečně. Stručně řečeno, zpracovatel rozptylové studie podle stěžovatele podhodnotil koncentrace amoniaku v ovzduší, které záměr vyvolá. Vycházel totiž z údajů provozovatele, že půjde o emise ve výši 2,5 mg/m³ – tato hodnota vychází z předpokladu, že v příštích letech dojde k poklesu množství vyrobené elektřiny o 8 %. Naproti tomu v integrovaném povolení pro tento záměr byl nakonec stanoven limit 5 mg/m³. Podhodnocené koncentrace pak zpracovatel porovnal pouze s hygienickým limitem pro vnitřní pracovní prostředí, který slouží k ochraně veřejného zdraví, avšak nezaručuje, že amoniak nebude v okolí elektrárny postižitelný čichem. Z hlediska obtěžování zápachem čpavku jsou rozhodující krátkodobé imisní špičky, které by při emisních koncentracích na úrovni 5 mg/m³ (tj. na úrovni maximální hodnoty povolené integrovaným povolením) dosáhly podle ČHMÚ hodnoty 1,05 mg/m³, tj. hodnoty na úrovni čichové prahu, popř. lehce nad ním. K tomu je třeba připočíst ještě imisní pozadí (např. ze stávající zemědělské výroby v lokalitě). Obtěžování zápachem tak podle

stěžovatele představuje významný negativní vliv záměru na životní prostředí, který se nepodařilo dosavadním dokazováním vyloučit. Stěžovatel v této souvislosti upozornil, že když zpracovatel rozptylové studie vypovídal před městským soudem jako svědek, nijak nevysvětlil podhodnocené údaje o množství emitovaného amoniaku, a zároveň přiznal, že nemá přehled o metodách hodnocení pachové zátěže. Tvrdil také soudu, že žádná metodika pro hodnocení, zda bude docházet k obtěžování zápachem, neexistuje, přitom ČHMÚ takové posouzení ve svém posudku provedl. Městský soud se ve vztahu k zápachu spokojil prakticky jen s konstatováním, že pro amoniak není v právních předpisech stanoven žádný imisní limit. Takové konstatování však platí například i pro rtuť, o níž je obecně známo, že je silně toxická. Úkolem procesu EIA je zhodnotit veškeré negativní dopady záměru na životní prostředí.

[8] Konečně za čtvrté, podle stěžovatele neprovedení procesu EIA zkrátilo veřejnost na právu účastnit se rozhodování o záměru v dostatečně raném stadiu, kdy může být taková účast ještě účinná, což je v rozporu s Aarhuskou úmluvou (k tomu stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 a I. ÚS 59/14).

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že ještě ve své první kasační stížnosti tvrdil sám stěžovatel, že zjišťovacímu řízení podléhají pouze ty záměry, které mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tento názor vyplývá i z odůvodnění předchozího rozsudku, jímž Nejvyšší správní soud zrušil první rozhodnutí městského soudu v této věci. Nově zaujatý stěžovatelův výklad nelze připustit, neboť je v rozporu s textem zákona. Proti němu postavil žalovaný výklad historický, jelikož před novelou č. 39/2015 Sb. podléhaly dokonce zjišťovacímu řízení pouze takové změny obligatorně posuzovaných záměrů, jež spočívaly ve významném zvýšení kapacity či rozsahu, ve změně technologie či řízení provozu nebo ve způsobu užívání. Tyto typy změn jsou nyní uvedeny jen jako demonstrativní výčet změn, jež mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí, k tomuto demonstrativnímu výčtu je nicméně třeba přihlížet při výkladu toho, co je změna, jež by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí.

[10] Pokud jde o druhou námitku stěžovatele, žalovaný uvádí, že správní orgány na základě informací, které jim byly známy z oznámení záměru a které byly pro posouzení změny záměru dostatečné, provedly vlastní odbornou úvahu, že záměr nebude mít významný negativní vliv na životní prostředí. Později zpracovaná rozptylová studie už tyto závěry pouze potvrdila a rozvedla úvahy, jež k nim vedly. Stěžovatel pak na jednu stranu vytýká městskému soudu, že rozptylovou studii hodnotil, sám však z ní dovozuje závěry ve prospěch svých žalobních tvrzení.

[11] Ve vztahu ke třetí stížnostní námitce poukázal žalovaný na to, že námitky týkající se obtěžování obyvatel zápachem uplatnil stěžovatel v soudním řízení až po zrušení prvního rozsudku městského soudu. Úkolem správních orgánů nadto ani nebylo hodnotit v rámci procesu EIA konkrétní míru rizika obtěžování obyvatel zápachem. Přes tyto výhrady se žalovaný vyjádřil k námitce i věcně tak, že koncentrace amoniaku ani zdaleka nedosahují intenzity, která by mohla vyvolat škodlivé účinky na lidském zdraví. Pokud jde o zápach, imise amoniaku mají být na samé hranici čichového prahu nebo těsně nad ní. Samotný posudek ČHMÚ, na který stěžovatel opakovaně poukazuje, k tomu uvádí, že by „amoniak pro běžnou populaci neměl být vůbec čichově postižitelný“.

pokračování

[12] Pokud jde o právo na účast veřejnosti v rozhodovacím procesu, to nemohlo být dotčeno, jelikož nebyly splněny podmínky pro provedení zjišťovacího řízení.

[13] Ke kasační stížnosti se vyjádřila též osoba zúčastněná na řízení. V řadě bodů se její vyjádření shodovalo s výše shrnutým vyjádřením žalovaného. Na rámec již uvedených argumentů poukázala osoba zúčastněná na to, že selektivní nekatalytická redukce (tj. omezování emisí oxidů dusíku vstřikováním roztoku technické močoviny) patří mezi nejlepší dostupné techniky, a to nejen podle nyní platných závěrů Komise EU, ale i podle těch, které mají být závazné až od 17. srpna 2021. Správní orgány měly při svém rozhodování v rámci procesu EIA k dispozici modelový výpočet emisních trendů, rozptylová studie (která jejich závěry potvrdila) se povinně předkládá až v rámci řízení o změně integrovaného povolení k provozu. Otázka emisí amoniaku byla nadto v této studii zpracována jen proto, že osoba zúčastněná chtěla mít úplné podklady ohledně vlivů svého provozu. Otázka obtěžování zápachem však podle české právní úpravy není předmětem posuzování významných negativních vlivů na životní prostředí, neboť nejsou stanovena žádná závazná měřítká, s nimiž by bylo možné vypočtené hodnoty porovnat. Argumentace vědeckými studiemi je tudíž mimoprávní a má arbitrární charakter.

[14] V závěru vyjádřila osoba zúčastněná pochybnost, zda vůbec stěžovateli jakožto ekologickému spolku s celostátní působností svědčila žalobní legitimace ve vztahu k údajnému obtěžování zápachem, jelikož tento vliv by nemohl přesáhnout hranice kraje.

[15] Stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu repliku k vyjádření žalovaného. Z valné části jen zopakoval své dřívější argumenty, upozornil nicméně na to, že čichově nepostižitelný by měl být podle posudku ČHMÚ amoniak pouze za předpokladu, že by nejvyšší hodnoty jeho emisí dosahovaly pouze 2,5 mg/m³, z čehož vycházela rozptylová studie. Pokud by ovšem její vstupní údaje nebyly oproti následně povolenému stavu podhodnocené na polovinu, došlo by již jen samotným vypouštěním amoniaku z provozu elektrárny Chvaletice k dosažení čichového prahu. V okolí elektrárny (do 30 km) je navíc podle Integrovaného registru znečišťování dalších 9 nadlimitních emitentů amoniaku, kteří vypouštějí do ovzduší celkem 185,2 tun amoniaku ročně. Toto emisní pozadí a jeho synergický vliv s emisemi amoniaku z elektrárny správní orgány při svém rozhodování vůbec nezohlednily. Na rozdíl od nich se stěžovatel domnívá, že bylo jejich povinností se otázkou možného obtěžování zápachem v rámci procesu EIA odborně zabývat, a to i na základě vědeckých poznatků, na něž stěžovatel ve svých podáních poukázal.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

IIIa. Žalobní legitimace a včasnost kasačních námitek

[17] Nejprve se musel Nejvyšší správní soud vypořádat s námitkou osoby zúčastněné na řízení, že stěžovateli v této věci nesvědčila žalobní legitimace. I kdyby tato námitka zazněla poprvé až ve vyjádření ke kasační stížnosti, musel by se jí Nejvyšší správní soud zabývat, neboť námitky osoby zúčastněné směřují vůči aktivní procesní legitimaci žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2018 č. j. 10 As 336/2017 - 46),

kterou musí správní soud zkoumat z úřední povinnosti předtím, než se vůbec pustí do věcného hodnocení žaloby. Městský soud měl implicitně požadavek aktivní procesní legitimace na straně žalobce za splněný a Nejvyšší správní soud na věc nazírá stejně.

[18] Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014 (N 111/73 SbNU 757) připustil, že ekologické spolky se mohou domáhat v řízeních před správními soudy nejen ochrany svých procesních práv, ale i hmotných práv svých členů (zejména práva na příznivé životní prostředí). Podmínkou je však místní a věcný vztah spolku k předmětu řízení. Stěžovatel je ekologickým spolkem, jeho předmětem činnosti je ochrana životního prostředí a vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015 č. j. 1 As 13/2015 - 295). Může se proto domáhat soudní ochrany hmotných práv podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), i v případech, které svým významem překračují lokální rámec. Taková situace nastává, pokud záměr, o který se v řízení jedná, má celostátní dopad na kvalitu životního prostředí, zejména pokud objekt ochrany, do něhož má záměr zasáhnout nebo jehož se řízení jiným způsobem týká, má celostátní význam. K tomu již existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu. K záměrům s celostátním dopadem přiřadil Nejvyšší správní soud ve své dosavadní judikatuře vedle komplexní obnovy Elektrárny Prunéřov II (výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 13/2015 - 295 a rozsudek ze dne 6. ledna 2016 č. j. 3 As 13/2015 - 200) též vyhloubení plavebního kanálu skrze Slavíkovy ostrovy (rozsudek ze dne 30. září 2015 č. j. 6 As 73/2015 - 40, č. 3343/2016 Sb. NSS), vybudování lanové dráhy a rozšíření stávajících sjezdovek na hoře Praděd v Jeseníkách (rozsudek ze dne 26. dubna 2017 č. j. 3 As 126/2016 - 38, č. 3589/2017 Sb. NSS) či příkladmo a obecně též záměry dotýkající se vyhlášených národních parků (rozsudek ze dne 16. listopadu 2016 č. j. 1 As 182/2016 - 28).

[19] Ve všech citovaných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud vliv záměru, resp. význam objektu ochrany jako celku, aniž by sestupoval na úroveň jednotlivých námitek a zkoumal, zda má celostátní dopad právě ten vliv záměru, proti němuž konkrétní námitka směřuje. Tento přístup si podle Nejvyššího správního soudu musí správní soudy podržet i nadále, aniž by „pitvaly“ žalobu na jednotlivé body, jak požaduje osoba zúčastněná na řízení. Je totiž třeba mít stále na paměti, že se místní vztah spolku k předmětu řízení hodnotí pro účely posouzení jeho procesní legitimace k podání žaloby (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 336/2017 - 46, bod [20]). Aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je dána již tím, že žalobce „*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*“. Postačuje, pokud je takové tvrzení v podaném návrhu obsaženo a lze ho označit za „plausibilní“, tj. není již na první pohled vyloučeno, že by k tvrzenému zásahu do práv mohlo dojít (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2008 č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb.). Z toho také plyne, že v pochybnostech (tj. není-li na první pohled vyloučeno, že by k tvrzenému zásahu do práv mohlo dojít) je třeba uzavřít, že aktivní procesní legitimace žalobce je dána, a dát tak průchod účinnému uplatnění jeho základního práva na soudní ochranu. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je totiž potřeba vykládat ve světle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, které zakotvuje právo na spravedlivý proces, jehož základním stavebním kamenem je

pokračování

právo na přístup k soudu. Omezení tohoto práva zákonem je sice možné, ale musí šetřit jeho podstatu a smysl. Veškerá zákonná omezení přístupu k soudu je tudíž třeba vykládat spíše restriktivně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013 č. j. 8 As 8/2011 - 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, bod 23, obdobně též VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*. České právo životního prostředí, 2017, roč. 45, č. 3, s. 36 a násl.).

[20] Pokud jde o jazykový výklad, soudní řád správní jednoznačně vztahuje žalobcovu povinnost tvrdit možné dotčení na právech k úkonu správního orgánu (zde ke stavebním povolením na denitrifikaci a renovaci odprášení na blocích B3 a B4 elektrárny Chvaletice). Nelze ho proto výkladem rozšiřovat tak, jak žádá osoba zúčastněná na řízení, tj. že by žalobce byl povinen tvrdit své dotčení na právech (v tomto případě svůj místní vztah k předmětu řízení) u každé jednotlivé námitky, jejímž prostřednictvím hodlá brojit proti napadenému rozhodnutí (resp. proti jím povolenému záměru). Takovýto požadavek by byl nejen nepřiměřený z hlediska přístupu ekologických spolků k soudu, ale v praxi i obtížně realizovatelný. Nedostatek aktivní procesní legitimace by měl vyústit v odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jelikož byl návrh podán osobou zjevně neoprávněnou. Takovéto hodnocení spadá do fáze prvotního posouzení návrhu soudem, která by měla být poměrně krátká, rychlá, resp. bezproblémová, tudíž pravidla pro ni stanovená musí být jednoduchá a jednoznačná (srov. užitý výraz „zjevně“). Při výkladu zastávaném osobou zúčastněnou na řízení by však soudy musely složitě zvažovat, zda tu kterou část žaloby odmítnout, nebo ji naopak propustit do věcného přezkumu.

[21] Ze všech těchto důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že pro shledání žalobní legitimace ekologického spolku podle § 65 odst. 1 s. ř. s. postačuje, pokud soud shledá místní vztah spolku k předmětu správního řízení jako celku. Soud tudíž není povinen zkoumat aktivní procesní legitimaci ve vztahu k jednotlivým žalobním námitkám uplatňovaným ekologickým spolkem, jenž vyvíjí aktivity v celostátním měřítku, v tom směru, zda ten který konkrétní vliv záměru, vůči jehož nedostatečnému hodnocení ze strany správních orgánů žalobce brojí, může či nemůže přesáhnout hranice regionu. Samozřejmě ale platí, že ekologický spolek může v rámci přiznané aktivní legitimace úspěšně uplatňovat jen takové žalobní námitky, které se vztahují k předmětu jeho činnosti, tj. k jím hájeným zájmům na ochraně životního prostředí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2009 č. j. 1 As 40/2009 - 251, bod 19, a ze dne 4. února 2010 č. j. 7 As 2/2009 - 80, č. 2061/2010 Sb. NSS). Toto věcné omezení námitek na oblast ochrany životního prostředí nicméně stěžovatel v nyní posuzovaném případě dodržel.

[22] Druhá výhrada osoby zúčastněné na řízení i žalovaného spočívala v tom, že negativní vliv emisí amoniaku na životní prostředí spočívající v obtěžování zápachem zmínil stěžovatel v řízení před městským soudem poprvé až po zrušení jeho prvního zamítavého rozsudku Nejvyšším správním soudem. Protistrana tak naznačuje – přinejmenším implicitně – že se jednalo o opožděně uplatněný žalobní bod, jímž se městský soud neměl vůbec věcně zabývat. Ani s tímto náhledem však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Už v žalobě ze dne 18. července 2016 stěžovatel uváděl, že nejvýznamnější negativní vliv záměru na životní prostředí představují emise amoniaku. Jakkoliv zde poukazoval pouze na jeho toxicitu, nelze pozdější argumentaci týkající se zápachu těžé látky vnímat jako zcela nový žalobní bod, nýbrž jde o pouhé rozhojnění skutkových tvrzení k již řádně uplatněnému žalobnímu bodu. Nejvyšší správní soud činí tento závěr

i s přihlédnutím k tomu, jak se těžiště stěžovatelovy argumentace posunulo v důsledku předchozího zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu od tvrzení o povinném posouzení záměru procedurou EIA dané jeho typem a kapacitou (což Nejvyšší správní soud odmítl) k jeho posouzení fakultativnímu, založenému na významném negativním vlivu záměru na životní prostředí. Dvojnásob pak tato úvaha platí ve vztahu k právní argumentaci stěžovatele, podle níž je třeba zjišťovací řízení provádět u jakékoliv změny záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii I zákona o EIA, přičemž nelze-li vyloučit významný negativní vliv záměru na životní prostředí, má se zjišťovací řízení ukončit se závěrem, že záměr bude posouzen procedurou EIA. Také zde se jedná pouze o rozhojnění již uplatněné žalobní argumentace, kterou byl městský soud povinen věcně vypořádat, což také ve svém rozsudku správně učinil.

[23] Stěžovatel tedy byla procesně legitimován k podání žaloby, své žalobní body uplatnil včas a přípustným způsobem je v průběhu řízení argumentačně rozvinul. Nyní se proto bude Nejvyšší správní soud jeho kasační stížností věcně zabývat.

IIIb. Podmínky pro zahájení zjišťovacího řízení

[24] První stěžovatelova zásadní kasační námitka, již je třeba vypořádat, spočívá v otázce, zda smí správní orgán předběžně odborně posoudit, že oznámený záměr nemůže mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tudíž se u něj nebude provádět zjišťovací řízení, nebo zda musí být takováto úvaha vždy až předmětem zjišťovacího řízení, tudíž se musí zjišťovací řízení vést o všech změnách záměrů, jež typově spadají do kategorie I (snad jen s výjimkou těch, které již na první pohled a i při laickém posouzení žádný negativní dopad na životní prostředí mít nemohou). Nejvyšší správní soud se ztotožnil s náhledem žalovaného, podle něhož se zjišťovací řízení vede jen o těch záměrech, které by podle předběžného odborného posouzení příslušného orgánu mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Na výsledku zjišťovacího řízení pak záleží, zda daný záměr bude či nebude posuzován „plnou procedurou“ podle zákona o EIA.

[25] Tato konstrukce vzájemného vztahu obou procesů (tj. zjišťovacího řízení a posouzení vlivu záměru na životní prostředí) vyplývá přímo ze zákona o EIA. Ten v § 4 odst. 1 písm. b) stanoví (zvýraznění doplněno): „Předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou změny záměru uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání a nejedná-li se o změny podle písmene a) (pozn. NSS: ty podléhají posouzení vždy); tyto změny záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.“

[26] Z citace zákonného ustanovení je zcela zřejmé, že na začátku rozhodovacího procesu si správní orgán klade otázku, zda změna záměru kategorie I (dále též „záměr“) splňuje zákonná kritéria pro to, aby podléhala jakékoliv formě posouzení podle zákona o EIA. Základním hlediskem je potencialita (možnost) významného negativního vlivu záměru na životní prostředí, pomocným kritériem je pak demonstrativní výčet záměrů, u nichž se takový vliv předpokládá. Stěžovatel sám připouští, že již při tomto prvotním posouzení lze některé záměry vyloučit bez dalšího ze zjišťovacího řízení. Tvrdí však, že je to přípustné jen tam, kde je každému na první pohled zřejmé, že záměr žádný negativní vliv na životní prostředí mít nemůže (např. stěžovatelem zmiňované zateplení

pokračování

administrativní budovy v elektrárně). Podle Nejvyššího správního soudu je však prostor pro úvahu správního orgánu širší, neboť musí již v této první fázi zapojit do posuzování i své odborné znalosti, jimiž má být vybaven a kvůli nimž je mu tato agenda zákonem svěřena. Zjišťovacímu řízení tudíž nebudou podléhat ani ty změny záměrů, u nichž sice laik může mít pochybnosti, zda by nemohly negativně ovlivnit životní prostředí (např. proto, že se dotýkají samotné výrobní technologie), avšak odborník je schopen na základě dostupných informací (zejména těch, jež jsou obsaženy v oznámení záměru) a svých odborných znalostí takovou možnost *a priori* vyloučit.

[27] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že správní orgán musí odbornou úvahu o tom, že záměr nebude mít významný negativní vliv, učinit s jistotou. Tak mu velí princip předběžné opatrnosti zakotvený v § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Ten stanoví, že „*lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“ Tento princip se musí uplatnit ve všech (zejména správních) procesech dotýkajících se životního prostředí. Jestliže má tedy správní orgán sebemenší pochybnosti v tom směru, že by snad záměr významný negativní vliv na životní prostředí mít mohl, měl by vždy dát přednost provedení zjišťovacího řízení. Pochybnosti přitom mohou vyvěrat jak z nedostatečných nebo nejasných údajů poskytnutých oznamovatelem, tak i z nedostatku vědeckých informací ohledně dopadů určitých činností na životní prostředí. Pochybnosti může do posuzovacího procesu vnést „zvnějšku“ i záměrem dotčená veřejnost v podobě výhrad a připomínek, jestliže je nebude správní orgán schopen s využitím svých odborných znalostí přesvědčivě vyvrátit.

[28] Správní orgán musí být dále schopen posoudit potenciál záměru ovlivnit životní prostředí bez toho, že by musel provádět podrobnější zkoumání nebo konzultace s dalšími odborníky. Pokud by naopak správní orgán považoval za nutné vyžádat si za účelem posouzení možných důsledků záměru pro kvalitu životního prostředí odborný posudek, studii či dobrozdání nebo stanovisko jiného správního orgánu, vedl by tím fakticky jakési „zjišťování bez řízení“. To by podle Nejvyššího správního soudu svědčilo spíše o tom, že ani odborníkovi není povaha či intenzita environmentálních dopadů záměru na první pohled zřejmá. V takovém případě je správní orgán povinen záměr „propustit“ do zjišťovacího řízení. V jeho průběhu pak může být původně zvažovaný možný negativní vliv záměru na životní prostředí na základě dalších shromážděných důkazů zcela vyloučen nebo může být vyhodnocen jako nevýznamný, takže nebude nutné záměr dále posuzovat podle zákona o EIA. Pokud naopak zjišťovací řízení potvrdí, že záměr životní prostředí negativně ovlivní, a to významně, nebo že tuto možnost i nadále nelze vyloučit, musí správní orgán vydat závěr, že záměr bude posouzen „v plném režimu“ podle zákona o EIA. Nejvyšší správní soud nevylučuje (jelikož text zákona tomu nebrání), že k negativnímu závěru zjišťovacího řízení (tj. že záměr posuzován nebude) mohou teoreticky vést i další důvody kromě vyloučení významného negativního vlivu na životní prostředí. To však není předmětem námitek v nyní posuzované věci.

[29] Nastíněný výklad odpovídá i závěrům komentářové literatury, která uvádí, že „*v případě důvodných pochybností, zda v konkrétním případě jde o změnu záměru ve smyslu komentovaného ustanovení, či nikoli, vydá Ministerstvo životního prostředí, resp. krajský úřad na základě žádosti oznamovatele vyjádření (§ 23 odst. 3 a 4)*“ (Dvořák, L. *Zákon o posuzování*

vlivů na životní prostředí (100/2001 Sb.). Komentář. Praha: Wolters Kluwer. 2019 – elektronická verze citována dle systému právních informací ASPI). Významný negativní vliv změny záměru tedy nemusí být na první pohled vyloučen a oznamovatel může mít ze svého laického hlediska důvodné pochybnosti o tom, zda záměr spadá do působnosti zákona o EIA. Pokud však správní orgán na rozdíl od něj získá již z oznámení záměru podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA dostatek informací k tomu, aby odborně posoudil, že záměr významný negativní vliv na životní prostředí mít nemůže, sdělí to oznamovateli formou vyjádření a zjišťovací řízení vůbec nezahajuje. Přesně to také správní orgány v nyní posuzovaném případě učinily. Ze sdělení Ministerstva životního prostředí ze dne 28. ledna 2015 a ze sdělení Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 11. února 2015 vyplývá, že záměr nebude mít významný negativní vliv na životní prostředí, a zjišťovací řízení tak u něj není třeba provádět.

[30] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z procesního hlediska byl postup správních orgánů v dané věci v pořádku. Pro hodnocení důvodnosti kasační stížnosti tak bude nadále podstatné již pouze to, zda měly správní orgány v době, kdy svá sdělení vydávaly, dostatek informací o vlivu záměru na životní prostředí, a zda je správně zhodnotily; klíčový je přitom postoj Ministerstva životního prostředí, neboť krajský úřad se vyjadřoval pouze k dílčí otázce zbudování nádrží na skladování roztoku technické močoviny jakožto k záměru, jenž by mohl podléhat zjišťovacímu řízení podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o EIA. Odpověď na tuto otázku však již leží v rovině skutkové. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že je to především městský soud, který je oproti kasačnímu Nejvyššímu správnímu soudu soudem nalézacím a je povolán zhodnotit napadené správní rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [viz rozsudek č. j. 6 Afs 205/2019 - 39 z 20. února 2020, bod 18, a další tam uvedené]. Žádné takové vady Nejvyšší správní soud, jak bude zřejmé z dalšího výkladu, nezjistil.

IIIc. Zápach jako významný negativní vliv na životní prostředí

[31] Jediný významný negativní vliv záměru, který stěžovatel v kasační stížnosti identifikoval, bylo obtěžování zápachem. Pokud zmiňoval i možné dopady imisí amoniaku na lidské zdraví, činil tak pouze obecně a bez jakékoliv vazby na množství imisí, jež mají vzniknout nyní řešeným záměrem. Proto se Nejvyšší správní soud bude v této části rozsudku zabývat pouze otázkou zápachu.

[32] Mezi stranami se stalo sporným v prvé řadě to, zda mohou vůbec emise pachových látek vyvolané záměrem představovat negativní vliv na životní prostředí. Jinými slovy, zda má či nemá správní orgán, který provádí zjišťovací řízení podle zákona o EIA, hodnotit riziko vzniku zápachu a následného obtěžování obyvatel v okolí záměru tímto zápachem. V tomto prvním bodě dává Nejvyšší správní soud zcela za pravdu stěžovateli.

[33] Definici pojmu „životní prostředí“ nabízí § 2 zákona o životním prostředí, podle kterého je jím „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.“ Životní prostředí je tedy široký pojem a zahrnuje v sobě veškeré faktory, které utvářejí „prostředí pro život“ nejrůznějších organismů, člověka nevyjímaje. Podle § 2 zákona o EIA v nyní platném znění se v rámci procesu EIA posuzují „vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy

pokračování

na živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.“ Negativní vlivy tudíž představuje veškeré nežádoucí působení na obyvatelstvo, veřejné zdraví i na kvalitu životního prostředí. Vedle dopadů na faunu a flóru může jít nepochybně též o přímé účinky na člověka. Negativní účinky se neomezují jen na takové, jež mají prokazatelný vliv na lidské zdraví (příčemž intenzivní zápach lze označit přinejmenším za stresový faktor), ale zahrnují i ty, jež snižují kvalitu lidského života, neboť ty lze zařadit pod pojem „vliv na obyvatelstvo“ (zákon o EIA ve znění účinném do 31. října 2017 sice vliv na obyvatelstvo výslovně nezmiňoval, tento typ účinků se však k vlivům na životní prostředí řadí z logiky věci). Mezi negativní vlivy snižující kvalitu lidského života v určitém prostředí nepochybně patří čpavý zápach amoniaku. To opět potvrzuje i text zákona, neboť příloha 4 zákona o EIA, která stanoví náležitosti dokumentace o záměru, ukládá v části III, nazvané „Údaje o výstupech“, oznamovateli, aby popsal veškeré emise a rezidua, přičemž jako příklady uvádí hluk a vibrace, záření, a výslovně též zápach. Kdyby obtěžování obyvatelstva zápachem nemělo být předmětem hodnocení ze strany orgánů provádějících posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona o EIA, pak by povinnost popsat tento typ účinků v oznámení o záměru postrádala jakékoliv opodstatnění (legitimní cíl).

[34] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zastával nesprávný názor, že případné obtěžování zápachem nebylo předmětem posuzování podle zákona o EIA. Nejvyšší správní soud přesto nepřistoupil k tomu, že by zrušil jím vydaná stavební povolení na záměr denitrifikace a renovace odprášení na blocích B3 a B4 elektrárny Chvaletice jen proto, že žalovaný působnost státní správy k posouzení klíčové otázky případu popíral. Za prvé, Nejvyšší správní soud zvážil, že posouzení vlivů na životní prostředí neprováděl žalovaný (Ministerstvo průmyslu a obchodu) jako stavební úřad, nýbrž Ministerstvo životního prostředí. Nesprávný právní názor žalovaného se tudíž nemusel nutně promítnout do úvah, které Ministerstvo životního prostředí vedly k závěru, že záměr nebude podléhat zjišťovacímu řízení podle zákona o EIA. Za druhé, navzdory svému právnímu názoru žalovaný se stěžovatelem v průběhu celého soudního řízení věcně polemizoval v otázce, zda zápach amoniaku v daném případě dosáhne takové intenzity, že by mohl okolní obyvatelstvo obtěžovat. Správní soudy tak mohly argumenty obou stran zvážit a meritorně posoudit.

[35] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že již ve svém předchozím rozsudku v této věci konstatoval, že výše citované sdělení Ministerstva životního prostředí, že záměr nebude mít významný negativní vliv na životní prostředí, neobsahuje odůvodnění, a neodpovídá tudíž na argumenty stěžovatele ohledně hrozících emisí pachových látek. Přesto je nelze označit za nepřezkoumatelné, resp. nelze jen z tohoto důvodu podané žalobě vyhovět. Akt, do něhož příslušný úřad vtělí svůj závěr, že oznámený záměr či změna záměru nespadá pod předmět posuzování podle § 4 odst. 1 zákona o EIA, není výsledkem žádného řízení, v němž by účastníci uplatňovali svá stanoviska, na něž by byl správní orgán povinen reagovat. Správní orgán jím v podstatě jen odpovídá na dotaz oznamovatele, zda jeho záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení, či nikoliv. Pokud úřad dospěje k negativnímu závěru, implicitně je v něm obsažena odborná úvaha o tom, že žádné významné negativní vlivy záměru na životní prostředí neshledal. Podpůrně lze poukázat na to, že výsledek odborné úvahy správního orgánu, že nebude zahajovat zjišťovací řízení, není ani rozhodnutím dle části druhé správního řádu (v tomto

smyslu judikoval již dříve Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 23. května 2016 č. j. 29 A 68/2016 - 22 a Nejvyšší správní soud se s ním ve svém předchozím rozsudku ztotožnil), ani rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2018 č. j. 2 As 328/2016 - 96). Znamená to, že při jeho hodnocení může správní soud akceptovat i dodatečné odůvodnění učiněných závěrů, např. ve formě vyjádření k žalobě, kde se teprve manifestuje odborná úvaha, kterou předtím učinil příslušným správní orgán mlčky při zvažování možných vlivů záměru na životní prostředí. Stejně tak mohou obě strany argumentovat dokumenty vzniklými až po přijetí uvedeného závěru (rozptylovými studiemi, odbornými posudky či dobrozdáním apod.), jestliže podporují jejich stanovisko, přičemž soud je oprávněn jejich argumentaci zhodnotit (v případě potřeby s využitím znalce). Ačkoliv tedy městský soud přezkoumával sdělení Ministerstva životního prostředí na základě žaloby proti navazujícím stavebním povolením podle § 65 s. ř. s., fakticky tak činil podle zásad pro přezkum nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s.

[36] Při věcném hodnocení argumentů vznesených stranami Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu dát nemohl. Jakkoliv se stěžovateli podařilo prostřednictvím posudku ČHMÚ zpochybnit v některých bodech rozptylovou studii předloženou osobou zúčastněnou na řízení, neotřásl to odbornými závěry Ministerstva životního prostředí ve věci samé. Podle městského soudu nevyvolala argumentace stěžovatele důvodné obavy, že by snad dopad zápachu z amoniaku na obyvatelstvo v okolí elektrárny Chvaletice po její denitrifikaci mohl dosáhnout takové míry, kterou by bylo možno označit jako „významný negativní vliv na životní prostředí“. Nejvyšší správní soud se s náhledem městského soudu ztotožnil.

[37] Stěžovatel tvrdí, že zpracovatel rozptylové studie vycházel z emisních koncentrací v množství 2,5 mg/m³, čímž množství vypouštěného amoniaku významně podhodnotil. Za prvé proto, že bezdůvodně předpokládal snížení množství vyráběné elektrické energie oproti dosavadnímu stavu o 8 %. Tento argument vnímá Nejvyšší správní soud jako relevantní, avšak samotné zvýšení množství vypouštěného čpavku odpovídající zvýšení výroby o 8 % oproti předpokladu obsaženému v rozptylové studii by ani podle posudku ČHMÚ k obtěžování obyvatel zápachem vést nemohlo. Za druhé pak stěžovatel upozornil, že později vydané integrované povolení umožnilo osobě zúčastněné na řízení vypouštět dvojnásobné množství emisí amoniaku, tj. 5 mg/m³. K tomu však Nejvyšší správní soud podotýká, že stanovený limit sám o sobě neznámá, že jej bude osoba zúčastněná na řízení též plně využívat. Emisní limit je pochopitelně stanoven s určitou rezervou, jinak by každé – byť sebemenší – překročení předpokládané koncentrace vypouštěného amoniaku představovalo porušení vydaného povolení a neslo by s sebou nutnost zásahu ze strany státní správy. Stěžovatel nepřinesl žádné věcné argumenty svědčící pro to, že množství vypouštěného amoniaku bude skutečně dvojnásobné oproti předpokladům obsaženým v rozptylové studii (například srovnání s množstvím reálně emitovaného amoniaku ze srovnatelné technologie již jinde instalované).

[38] Ze změny č. 12 integrovaného povolení pro provoz elektrárny Chvaletice (rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10. února 2017 č. j. KrÚ 11976/2017/OŽPZ/CH, dostupné z [https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/\\$pid/MZPPCGZAW7XK](https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/$pid/MZPPCGZAW7XK)) naopak vyplývá, že k jakýmkoliv emisím amoniaku z instalované technologie by mělo docházet pouze

pokračování

výjimečně, neboť „*emise amoniaku v rámci navrhovaných sekundárních opatření je v teoretické rovině, protože amoniak vzniká v případě nesprávného dávkování močoviny při realizaci předmětného sekundárního opatření pro redukci oxidů dusíku.*“ Amoniak tedy nemá být vypouštěn do ovzduší kontinuálně, nýbrž měl by unikat jen v případě nesprávného dávkování močoviny, a to v množství, jež by mělo i při zachování stávajícího rozsahu výroby jen mírně přesahovat $2,5 \text{ mg/m}^3$. Jen zcela ojediněle a při mimořádných chybách v obsluze technologie (jež jistě nejsou ani v zájmu samotného provozovatele) by tak mělo docházet k tomu, že by byl maximální emisní limit stanovený v integrovaném povolení plně využit a krátkodobě by mohl unikat do ovzduší amoniak v koncentraci dosahující 5 mg/m^3 .

[39] Dále nelze přehlédnout, že až při nejvyšší povolené emisi čpavku, tj. 5 mg/m^3 (k níž, jak bylo uvedeno, by mělo docházet zcela výjimečně, ve špičkách způsobených extrémně chybným dávkováním močoviny), by imisní koncentrace amoniaku dosahovala podle posudku ČHMÚ čichového prahu udávaného v tam citovaných vědeckých studiích. Čichový práh definovala dnes již zrušená vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., ve znění účinném do 31. července 2006, tak, že jde o „*stav zředění čistého vzduchu vzduchem znečištěným pachem, při kterém tato směs vyvolá první poznatek čichového vjemu*“. Jinými slovy, čichový práh představuje hodnotu, při které začíná být daná pachová látka pro některé členy populace čichově postižitelná (měření pachových látek tzv. olfaktometrickou metodou probíhá prostřednictvím skupiny osob, které čichají přístrojem dávkovanou postupně se snižující koncentraci určité pachové látky a hlásí, zda ji stále ještě čichem rozpoznávají – srov. přílohu č. 7 výše citované vyhlášky). Čichový práh udávaný v různých vědeckých zdrojích má poměrně velký rozptyl, jak uvádí odborný materiál volně dostupný na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí, na nějž odkazoval sám stěžovatel [Henelová, V. (ed.) *Příručka ochrany kvality ovzduší*. Sdružení společností IREAS centrum, s.r.o., Praha, a Vodní zdroje Ekomonitor spol. s r.o., Chrudim, 2013, str. 36 - 37]. Pohybuje v rozmezí od $0,03$ do $37,5 \text{ mg/m}^3$, s geometrickým průměrem $11,8 \text{ mg/m}^3$.

[40] Citovaná příručka nenabízí jednoznačný závěr, zda při porovnání maximální hodinové imisní koncentrace amoniaku s čichovým prahem použít minimální, nebo průměrnou hodnotu čichového prahu – zmiňuje obě možnosti jako platné. Aby bylo nicméně možno hovořit o tom, že možný negativní vliv na obyvatelstvo bude významný, muselo by podle Nejvyššího správního soudu hrozit, že amoniak bude (přínejmenším ve špičkách) obtěžovat svým zápachem významnou část běžné populace (ze stejných východisek vycházel i § 15 výše citované vyhlášky č. 356/2002 Sb.). V nyní projednávané věci však skutková situace stojí spíše tak, že v mimořádných a zcela extrémních případech, kdy emise amoniaku překročí téměř dvojnásobně odborně odhadnuté množství a dosáhnou stropu povoleného integrovaným povolením k provozu, mohou se podle některých vědeckých studií stát čichově postižitelnými pro nejcitlivější jedince. Ani při zvážení příspěvku stávajícího pachového pozadí (jehož přesná hodnota nadto ani není známa) tak nelze podle Nejvyššího správního soudu hovořit o tom, že by dávkování močoviny v procesu denitrifikace mohlo být zdrojem významného negativního vlivu na životní prostředí, jelikož geometrický průměr hodnoty čichového prahu z různých odborných zdrojů ve výši $11,8 \text{ mg/m}^3$ skýtá dostatečnou rezervu i pro synergický vliv se stávajícími zdroji emisí čpavku. Ostatně, jak uvádí Krajský úřad Pardubického kraje ve výše citované změně č. 12 integrovaného povolení pro provoz elektrárny Chvaletice,

předpokládané roční emise amoniaku z denitrifikace jsou co do množství (56,5 t/rok) srovnatelné s emisemi téže látky ze zařízení k chovu zemědělských zvířat v nedalekých Kasalících (44,35 t/rok). Nejvyšší správní soud se tak shoduje jak s Městským soudem v Praze, tak s Ministerstvem životního prostředí, potažmo se žalovaným, že nebyly splněny zákonné podmínky pro to, aby záměr denitrifikace elektrárny Chvaletice podléhal zjišťovacímu řízení podle zákona o EIA. Z toho důvodu ani nemohla být veřejnost zkrácena na svém právu účastnit se rozhodování o záměru podle Aarhuské úmluvy.

[41] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení, Nejvyšší správní soud, stejně jako Krajský Městský soud v Praze, jí v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jí mohly vzniknout náklady. Osoba zúčastněná na řízení sice navrhl, aby jí soud přiznal náhradu nákladů právního zastoupení (č. l. 35 soudního spisu), neuvedla však žádný důvod hodný zvláštního zřetele podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Ani soud sám žádný takový důvod neshledal, proto osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 28. února 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu