



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Teplárna Tábor, a. s.**, se sídlem U Cihelny 2128/9, Tábor, zastoupen Mgr. Petrem Smejkaem, advokátem se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2019, č. j. 9 A 109/2018 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce byl jako provozovatel zařízení produkujícího skleníkové plyny (teplárny) v letech 2015 a 2016 účastníkem systému obchodování s emisními povolenkami podle zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále též „zákon o obchodování s povolenkami“). Dne 22. 3. 2018 žalovaný žalobci zaslal přípis č. j. MZP/2018/770/405, nazvaný „Konzervativní odhad emisí skleníkových plynů v EU ETS v zařízení Teplárna Tábor“ (dále též „přípis o konzervativním odhadu“), ve kterém uvedl, že v žalobcových výkazech o množství emisí za roky 2015 a 2016 zjistil chybu ve výpočtu emisí. Žalobce stanovil hodnoty výhřevnosti spalovaného uhlí tak, že údaje mu poskytnuté akreditovanou laboratoří snížil o nejistotu měření. Podle čl. 7 nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES

(dále též „nařízení č. 601/2012“) však provozovatel (žalobce) musí zajistit co nejvyšší možnou přesnost výpočtů a měření, které nesmějí být systematicky ani vědomě nepřesné. Žalovaný v přípisu o konzervativním odhadu dále uvedl, že emise stanovil konzervativním odhadem dle čl. 70 nařízení č. 601/2012, neboť žalobce během předešlého jednání konstatoval, že nepředloží opravené výkazy za daná období. Žalovaný žalobce taktéž upozornil, že za nově stanovené (o 28 385 t CO₂e zvýšené) emise je provozovatel povinen vyřadit ekvivalentní množství povolenek.

[2] Žalovaný současně s vydáním přípisu o konzervativním odhadu vyzval národního správce rejstříku obchodování s emisními povolenkami – společnost OTE, a.s. (dále též „společnost OTE“), aby na žalobcově účtu s emisními povolenkami opravila hodnoty verifikovaných emisí za roky 2015 a 2016. V návaznosti na uvedený pokyn společnost OTE zvýšila hodnoty verifikovaných emisí na žalobcově účtu, v důsledku čehož vzniklo na žalobcově účtu saldo ve výši 28 385 emisních povolenek.

II.

[3] Žalobce se proti popsanému postupu žalovaného bránil u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) zásahovou žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Městský soud žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že postup (zásah) žalovaného nebyl nezákonný. Žalovaný postupoval při stanovení konzervativního odhadu a při udělení pokynu společnosti OTE v intencích § 15 odst. 5 zákona o obchodování s povolenkami a čl. 70 nařízení č. 601/2012. Městský soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že žalovaný měl za účelem zpochybnění žalobcových výkazů o množství emisí předložit důkaz opaku. Žalovaný po zjištění, že emise byly vypočteny na základě nesprávných hodnot, přistoupil k provedení konzervativního odhadu, přičemž žalobci v rámci jednání dne 28. 2. 2018 vysvětlil, v čem spatřoval pochybení a jak má žalobce toto pochybení napravit. Městský soud dále uvedl, že neshledal, že by napadený postup žalovaného zkrátil žalobce přímo na jeho právech. Tento vedl pouze k tomu, že došlo ke změně na žalobcově účtu s emisními povolenkami, v důsledku čehož byl žalobce vyzván, aby odepsal určité množství povolenek. Uvedené jednání ovšem nebylo přímo vynutitelné, a proto nedošlo k přímému zkrácení práv žalobce (k tomu by mohlo dojít, pokud by byl žalobce v souvislosti s uvedeným jednáním shledán vinným z přestupku).

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností. V bodě I kasační stížnosti uvedl, že tuto podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V bodě II kasační stížnosti pak stěžovatel doslovně zopakoval (zkopíroval) obsah žaloby a konstatoval, že „*na všech uvedených tvrzeních setrvává i v rámci této kasační stížnosti*“. V části III kasační stížnosti stěžovatel rozporoval závěr městského soudu stran zákonnosti postupu žalovaného. Dle stěžovatele žalovaný postupoval nesprávně, pokud stěžovatelem předložené výkazy o množství emisí za roky 2015 a 2016 (ověřené akreditovanou osobou) označil za nesprávné, aniž by tuto úvahu podpořil důkazem. Žalovaný ke stanovení konzervativního odhadu přistoupil pouze na základě své ničím nepodložené domněnky o nesprávnosti výkazů. Nesprávnost stěžovatelových výkazů

pokračování

žalovaný neprokázal. Bylo tudíž pouze na svévoli žalovaného, v jakém rozsahu označí výkazy za nesprávné. Žalovaný proto nemohl postupovat podle § 15 odst. 5 zákona o obchodování s povolenkami. Městský soud pak návazně pochybil, pokud nezkoumal oprávněnost závěrů žalovaného o nesprávnosti výkazů o množství emisí. Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem městského soudu, že postup žalovaného nezkrátil přímo stěžovatelova práva. V této souvislosti stěžovatel upozornil na skutečnost, že na základě pokynu žalovaného bylo na účtu stěžovatele vytvořeno saldo ve výši 28 385 emisních povolenek. K tomuto přitom dle stěžovatele došlo *„pouze na základě nepřezkoumatelné úvahy žalovaného, když tento postup byl ze strany Městského soudu v Praze nedůvodně aprobován rozhodnutím, jehož odůvodnění je nepřezkoumatelné z nedostatku důvodů rozhodnutí.“* Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud správně zjistil skutkový stav a tento pak adekvátně právně posoudil. Městský soud se dostatečně zabýval postupem žalovaného v odstavcích 40 a 41 napadeného rozsudku a neshledal na něm ničeho nezákonného. Žalovaný dodal, že stěžovatel nikdy nerozporoval, že se dopustil nesprávného výpočtu, tedy, že ve výkazech za roky 2015 a 2016 vědomě použil nižší hodnotu výhřevnosti hnědého uhlí, než jakou stanovila akreditovaná laboratoř. Stěžovatel tedy stanovil emise vědomě nepřesně, což je v rozporu s čl. 7 nařízení č. 601/2012. Vzhledem k tomu, že stěžovatel odmítl při jednání s žalovaným předmětné výkazy opravit, přistoupil žalovaný k provedení konzervativního odhadu. Rozsah, ve kterém žalovaný považoval výkazy za nesprávné, byl přitom stěžovateli podrobně vysvětlen. Napadený rozsudek není podle žalovaného ani nepřezkoumatelný. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Před věcným vypořádáním kasačních námitek Nejvyšší správní soud uvádí, že se nemohl věcně zabývat tou částí kasační stížnosti, ve které stěžovatel pouze „zkopíroval“ text žaloby a uvedl, že *„na všech uvedených tvrzeních setrvává i v rámci této kasační stížnosti“*. Zdejší soud totiž opakovaně vyslovil, že důvody kasační stížnosti musí směřovat proti rozhodnutí krajského (městského) soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Obecný odkaz na argumentaci v předchozím podání v řízení před krajským (městským) soudem, nesplňuje zákonné požadavky na kasační stížnost. Je na stěžovateli, aby upřesnil každý důvod, o který svou kasační stížnost opírá, a to po stránce právní i skutkové. Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném oprávněm prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským (městským) soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí a postup krajského (městského) soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu

(viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, odst. 140, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 - 64, odst. 21, či ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38). V soudním řízení správním vymezuje hranice soudního přezkumu žalobce, resp. stěžovatel. Soud není povinen ani oprávněn nahrazovat jeho projev vůle, domýšlet za něj argumenty a vyhledávat na jeho místě možné vady napadeného soudního rozhodnutí (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat bodem II kasační stížnosti, ve kterém stěžovatel pouze doslovně zkopíroval žalobní námitky, aniž by reagoval na jejich vypořádání městským soudem.

[8] V rámci vypořádání věcně projednatelných kasačních námitek se pak Nejvyšší správní soud primárně zabýval námitkou poukazující na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[9] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Z rozsudku vyplývají důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami rozsudek městského soudu netrpí. Námitka nepřezkoumatelnosti tudíž není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval jádrem dané věci.

pokračování

[12] Obchodování s emisními povolenkami je upraveno v zákoně č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (zákon o obchodování s povolenkami) a dále pak v právních předpisech Evropské unie [viz zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES; nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES; nařízení Komise (EU) č. 600/2012 ze dne 21. června 2012 o ověřování výkazů emisí skleníkových plynů a výkazů tunokilometrů a akreditaci ověřovatelů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES; či prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/2067 ze dne 19. prosince 2018 o ověřování údajů a akreditaci ověřovatelů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES].

[13] Podle § 15 odst. 1 věta první zákona o obchodování s povolenkami: *Provozovatel zařízení zjišťuje a vykazuje množství emisí v rozsahu a postupem zjišťování a vykazování množství emisí stanovenými přímo použitelným předpisem Evropské unie a podle plánu pro monitorování a vykazování emisí uvedeném v povolení.*

[14] Podle § 15 věta třetí zákona o obchodování s povolenkami: *Pokud nejsou doklady o ověření emisí včas předloženy nebo pokud podle dokladů o ověření neodpovídá vykázané množství emisí požadavkům podle odstavců 1 a 2, ministerstvo o tom informuje správce rejstříku.*

[15] Podle čl. 1 preambule nařízení č. 601/2012 (na které odkazuje citovaný § 15 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami): *Základem účinného fungování systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů [...] je úplné, důsledné, transparentní a přesné monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů v souladu s harmonizovanými požadavky stanovenými v tomto nařízení.*

[16] Podle čl. 7 nařízení č. 601/2012: *Provozovatelé [...] zajistí, aby stanovení emisí nebylo systematicky ani vědomě nepřesné. Jsou povinni zjistit, a pokud možnost snížit případný zdroj nepřesností. Dále musí dbát na to, aby bylo u výpočtů a měření emisí zjištěna co nejvyšší možná přesnost.*

[17] Podle čl. 70 nařízení č. 601/2012: *Príslušný orgán provede konzervativní odhad emisí zařízení [...] ve všech následujících situacích: a) provozovatel [...] nepředložil žádný ověřený roční výkaz emisí do lhůty vyžadované podle čl. 67 odst. 1; b) ověřený roční výkaz emisí uvedený v čl. 67 odst. 1 není v souladu s tímto nařízením; c) výkaz emisí provozovatele [...] nebyl ověřen v souladu s nařízením (EU) č. 600/2012.*

[18] Z předložených listin plyne, že dne 28. 2. 2018 proběhlo jednání mezi žalovaným a stěžovatelem. Během tohoto jednání žalovaný stěžovateli mj. sdělil, že v letech 2015 a 2016 ve výpočtu emisí používal hodnotu výhřevnosti paliva sniženou o nejistotu měření, což bylo podle žalovaného v rozporu s nařízením č. 601/2012. Stěžovatel při jednání uvedl, že jeho postup nebyl rozporný s právem a že nepředloží opravené výkazy.

[19] Žalovaný následně přistoupil k provedení konzervativního odhadu emisí za předmětná období let 2015 a 2016. V přípisu o konzervativním odhadu adresovaném

stěžovateli žalovaný uvedl, že si od ověřovatele výkazů stěžovatele (společnosti TŮV NORD Czech, s.r.o.) vyžádal dokumentaci o ověřování emisí. Z této zjistil, že v letech 2015 a 2016 došlo k nesprávnému podhodnocení emisí. Žalobce stanovil hodnoty výhřevnosti spalovaného uhlí tak, že údaje předložené mu akreditovanou laboratoří snížil o nejistotu měření. Podle čl. 7 nařízení č. 601/2012 však provozovatel musí zajistit co nejvyšší možnou přesnost výpočtů a měření, které nesmějí být systematicky ani vědomě nepřesné. Nejpresnější hodnota je v tomto případě hodnota výhřevnosti stanovená akreditovanou laboratoří, tj. střední hodnota intervalu spolehlivosti bez dalších úprav. Použití hodnoty výhřevnosti z dolní meze intervalu spolehlivosti vede k systematicky snížené přesnosti stanovení emisí. Vzhledem k tomu, že stěžovatel sdělil, že nehodlá předložit opravené výkazy, stanovil žalovaný emise konzervativním odhadem v souladu s čl. 70 nařízení č. 601/2012. Emise žalovaný stanovil na základě podkladů poskytnutých stěžovatelem a podle metody používané stěžovatelem, přičemž původně použité hodnoty výhřevnosti nacházející se na dolní mezi intervalu spolehlivosti nahradil hodnotami nacházejícími se uprostřed intervalu spolehlivosti, což vedlo ke zvýšení emisí. Žalovaný v přípisu o konzervativním odhadu dále uvedl, že v tomto ohledu budou opraveny i hodnoty uvedené v rejstříku povolenek. Žalovaný stěžovatele závěrem upozornil, že za nově stanovené emise je povinen vyřadit odpovídající množství emisních povolenek.

[20] Z předložených listin dále plyne, že národní správce rejstříku obchodování s emisními povolenkami, společnost OTE, na základě pokynu žalovaného vydaného v souvislosti s konzervativním odhadem upravila na žalobcově účtu hodnoty verifikovaných emisí za roky 2015 a 2016, což vedlo ke vzniku salda 28 385 povolenek.

[21] Stěžovatel popsaný postup žalovaného vyústivší do vzniku salda emisních povolenek napadl zásahovou žalobou. Městský soud žalobu zamítl. Shledal, že nebyly splněny všechny podmínky pro poskytnutí ochrany dle § 82 a násl. s. ř. s.

[22] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se zásahové žaloby plyne, že pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. musí být kumulativně splněny tyto podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka), srov. např. rozsudky ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012 - 32, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48.

[23] Městský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci byla splněna čtvrtá a pátá podmínka (postup žalovaného nebyl rozhodnutím a tento byl zaměřen přímo proti stěžovateli). První, druhá a třetí podmínka však splněny nebyly. Nejednalo se totiž o zásah nezákonný, a tento navíc nezasáhl přímo stěžovatelova práva.

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že postup žalovaného byl zaměřen přímo proti stěžovateli. Žalovaný totiž svým postupem nově stanovil emise ze zařízení, které provozuje stěžovatel, a následně svým pokynem zapříčinil, že na účtu stěžovatele bylo nově vytvořeno saldo emisních povolenek. Stejně tak městský soud nepochybil tím, když napadený postup žalovaného považoval za zásah, a nikoliv za rozhodnutí. Rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018,

pokračování

č. j. 9 As 79/2016 - 41, č. 3779/2018 Sb. NSS, uvedl, že „[r]ozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu [...] vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení“. Z výše citované právní úpravy obsažené v zákoně o obchodování s povolenkami a v nařízení č. 601/2012 přitom plyne, že postup žalovaného při provedení konzervativního odhadu a při informování společnosti OTE nemá předepsanou prakticky žádnou formalizovanou podobu. Nejedná se o řízení, v rámci kterého by byla shromažďována dokumentace, a bylo by zakončeno vydáním formalizovaného písemného úkonu oznamovaného účastníkům řízení (právní úprava o postupu vůči provozovateli zcela mlčí). Právní úprava je v dané oblasti velmi kusá – stanoví v zásadě pouze situace, ve kterých žalovaný provede konzervativní odhad, a taktéž povinnost žalovaného o nedostatech výkazů o množství emisí informovat společnost OTE. Ani z žádných dalších okolností nelze dovozovat, že by žalobou napadený postup bylo možno považovat za rozhodnutí přezkoumatelné v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Městský soud proto nepochybil, pokud stěžovatelem napadený postup přezkoumal v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že se zabýval právní úpravou účinnou pro projednávanou věc (viz její výše citované znění). Pro jeho závěry stran povahy napadeného úkonu proto nemohla být rozhodná skutečnost, že znění § 15 odst. 5 zákona o obchodování s povolenkami je na základě novely provedené zákonem č. 1/2020 Sb. následující: *Pokud nejsou doklady o ověření emisí včas předloženy nebo pokud vykázané množství emisí neodpovídá požadavkům podle odstavce 1 nebo 2, ministerstvo vyzve provozovatele, aby ve lhůtě 15 dnů zjednal nápravu. Pokud provozovatel nezjedná ve stanovené lhůtě nápravu, ministerstvo o tom informuje správce rejstříku a stanoví konzervativní odhad emisí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie.*

[25] Stěžovatel v kasační stížnosti rozporoval závěr městského soudu o nesplnění 3. podmínky (podmínky, že zásah má být zásahem nezákonným). Namítl, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru stran zákonnosti žalobou napadeného postupu žalovaného. Tento názor stěžovatel odůvodnil tím, že žalovaný nebyl oprávněn postupovat podle § 15 odst. 5 zákona o obchodování s povolenkami, neboť žalovaný měl stěžovatelem předložené (a oficiálně ověřené) výkazy o množství emisí zpochybnit a konzervativní odhad provést svévolně bez jakéhokoliv důkazu, na základě pouze své ničím nepodložené domněnky.

[26] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil.

[27] Z výše provedené rekapitulace rozhodných listin plyne, že žalovaný, poté co dospěl k závěru, že stěžovatel nesprávně podhodnocoval své emise, o této skutečnosti informoval stěžovatele a dal mu možnost na uvedenou skutečnost reagovat (viz jednání ze dne 28. 2. 2018). Následně přistoupil žalovaný ke stanovení konzervativního odhadu, jak normuje čl. 70 písm. b) nařízení č. 601/2012 [provedení tohoto odhadu přitom dle právní

úpravy nevylučuje skutečnost, že výkazy byly ověřeny dle nařízení č. 600/2012; absence ověření nadto zakládá další důvod provedení konzervativního odhadu – viz čl. 70 písm. c) nařízení č. 601/2012]. O provedení konzervativního odhadu a o souvisejícím zvýšení emisí žalovaný informoval správce rejstříku obchodování s emisními povolenkami, jak žalovanému ukládá § 15 odst. 5 zákona o obchodování s povolenkami, jakož i stěžovatele (viz přípis o konzervativním odhadu). Žalovaný přitom při stanovení konzervativního odhadu nepostupoval pouze na základě svých domněnek a bez adekvátních důkazů, či dokonce svévolně, jak tvrdí stěžovatel. Z předložených listin vyplývá, že žalovaný si od ověřovatele výkazů stěžovatele vyžádal potřebnou dokumentaci, ze které ověřil způsob výpočtu emisí. Konzervativní odhad pak provedl stejným matematickým výpočtem, jakým stěžovatel provedl výpočet svých emisí původně, tj. s použitím vzorce: množství paliva x výhřevnost x emisní faktor x oxidační faktor = emise, avšak s tím rozdílem, že použil hodnoty výhřevnosti odpovídající dle názoru žalovaného právní úpravě. Nejvyššímu správnímu soudu není za této situace zřejmé, jaký další důkaz měl žalovaný pro svůj postup obstarávat. Ostatně stěžovatel žádný takový podklad ani neoznačil. Nutno přitom dodat, že stěžovatel v kasační stížnosti ani v žalobě nezpochyboval věcnou správnost závěru žalovaného o nesprávném výpočtu emisí založeného na nepřipustném snižování hodnot poskytnutých stěžovateli akreditovanou laboratoří o nejistotu měření. Stěžovatel netvrdil (a nedokládal), že by jeho postup byl souladný s právní úpravou, resp., že jím zvolený postup odpovídá čl. 7 nařízení č. 601/2012 (podle kterého má provozovatel zařízení produkujícího emise zajistit, aby stanovení emisí nebylo systematicky ani vědomě nepřesné). Za této situace nelze městskému soudu vytýkat, že podrobně nezkoumal oprávněnost závěrů žalovaného o nesprávnosti výkazů o množství emisí (městský soud se jemu předloženými otázkami věnoval zcela adekvátně v bodech 40 a 41 jeho rozsudku). Nejvyšší správní soud pak pro úplnost v obecné rovině uvádí, že (při absenci konkrétních kasačních námitek) shledává adekvátním a taktéž plně přezkoumatelným závěr žalovaného, že dochází k výraznému (vědomému) snížení přesnosti výpočtů, pokud provozovatel zařízení snižuje hodnoty výhřevnosti hnědého uhlí určené akreditovanou laboratoří (tj. střední hodnoty intervalu spolehlivosti) o nejistotu měření a používá tak hodnoty výhřevnosti z dolní meze intervalu spolehlivosti (viz e-mail žalovaného stěžovateli ze dne 2. 2. 2018, kde žalovaný uvedl, že pokud stěžovatel vykáže hodnotu na samém extrému intervalu spolehlivosti, přesnost se limitně blíží 2,5 %). Přehlédnout přitom nelze ani skutečnost, že stěžovateli bylo v e-mailové komunikaci z ledna roku 2017 akreditovanou laboratoří sděleno, že pokud hodnoty výhřevnosti využívá v rámci výpočtu, měl by využívat hodnoty dodané laboratoří.

[28] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že nesouhlasí s tím, že by městský soud nesprávně posoudil zákonnost postupu žalovaného v souvislosti s namítanou absencí adekvátního důkazu a svévolností postupu žalovaného. Stěžovatelovy kasační námitky nebyly s to zpochybnit závěr městského soudu o zákonnosti postupu žalovaného. Tato skutečnost sama o sobě vede k nutnosti zamítnutí zásahové žaloby (výše uvedené podmínky úspěšnosti zásahové žaloby musejí být splněny kumulativně). Z uvedeného důvodu bylo nadbytečné zabývat se splněním dalších podmínek.

[29] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nelze souhlasit s kategorickým závěrem městského soudu, že by žalobou napadený postup žalovaného nemohl stěžovatele přímo zkrátit na právech. Důsledkem naříkaného postupu totiž byl vznik salda emisních

pokračování

povolenek na stěžovatelově účtu (jak stěžovatel v kasační stížnosti připomíná). Uvedené nicméně nezakládá nutnost zrušení rozsudku městského soudu. Městský soud totiž zamítnutí žaloby postavil na dvou na sobě nezávislých skutečnostech, a to že postup žalovaného nebyl nezákonný a že tento se přímo nedotkl práv stěžovatele. Vzhledem k tomu, že závěr městského soudu ohledně zákonnosti postupu žalovaného ve světle uplatněných kasačních námitek obstál (viz výše), není namístě rozsudek městského soudu zrušit. Postačí, pokud Nejvyšší správní soud koriguje předmětnou část napadeného rozsudku týkající se absence přímého dotčení stěžovatelových práv svým odůvodněním (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[30] Na základě výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je namístě kasační stížnost zamítnout (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[31] Pro úplnost Nejvyšší správní soud opakuje, že rozsudek městského soudu a zprostředkovaně postup žalovaného mohl přezkoumat pouze optikou věcně projednatelných kasačních námitek. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60). Za účinně uplatněné kasační námitky přitom nelze, jak již bylo výše uvedeno, považovat pouhé „překopírování“ žaloby.

[32] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. března 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu