



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: ENERGY Ústí nad Labem, a.s.
se sídlem Žukovova 100/27, Ústí nad Labem 400 03
zastoupená advokátem JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem
se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 110 00

proti

žalovanému: Ministerstvo životního prostředí
Vršovická 1442/65, Praha 100 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 31. 7. 2020,
č. j. MZP/2020/430/482

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce je držitelem rozhodnutí o změně povolení k emisím skleníkových plynů ze dne 23. 3. 2017, č. j. CZ-0283-17/M4 (dále jen „*Povolení*“), jehož součástí tvoří roční plán pro monitorování emisí (dále jen „*Monitorovací plán 2017*“).
2. Dne 13. 3. 2020 požádal žalobce ve smyslu čl. 23 a násl. Nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. 6. 2012, o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů (dále jen „*Nařízení*“), Ministerstvo životního prostředí jakožto věcně a místně příslušný orgán o dočasnou změnu metodiky monitorování oproti Monitorovacímu plánu 2017. Následně obdržel dne 6. 4. 2020 žalobce od žalovaného e-mailovou zprávu, v níž jej žalovaný informoval o tom, že dočasnou změnu metodiky monitorování zamítl (dále jen „*Sdělení*“). Tato zpráva byla následně potvrzena dalším e-mailem ze dne 14. 4. 2020 a navazujícím přípisem ze strany žalovaného ze dne 16. 4. 2020.
3. Dle žalobce je Sdělení, kterým byla zamítnuta jeho žádost ze dne 13. 3. 2020 o dočasnou změnu metodiky monitorování oproti Monitorovacímu plánu 2017, rozhodnutím ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), přičemž toto rozhodnutí dle žalobce neobsahuje náležitosti dle § 68 správního řádu, bylo vydáno v řízení, které nebylo vedeno v souladu se správním řádem, a samo o sobě je toto rozhodnutí věcně i právně nesprávné a nepřezkoumatelné.
4. Žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí podal rozklad, ministr tento rozklad s odkazem na § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu ve spojení s § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustný zamítl rozhodnutím ze dne 31. 7. 2020, č. j. MZP/2020/430/482 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“).

II. Napadené rozhodnutí

5. Žalovaný shrnul průběh jednotlivých úkonů následujících po podání žalobce ze dne 13. 3. 2020 označeného „Žádost o odsouhlasení dočasné změny metodiky monitorování“ dle čl. 23 a násl. Nařízení (dále jen jako „*Žádost*“), shrnul obsah e-mailové komunikace mezi žalobcem a žalovaným uskutečněné od podání výše uváděné Žádosti, jakož i námitky uplatněné žalobcem v následně podaném rozkladu.
6. Podstata žádosti tkví v tom, že žalobce požadoval dočasnou změnu metodiky monitorování oproti Monitorovacímu plánu 2017, která spočívá v tom, že namísto údajů Akreditované zkušební laboratoře V.U.H.U., č. 1078, o výhřevnosti paliva dodávaného provozovateli v roce 2019, by pro účely stanovení množství vypouštěných skleníkových plynů v roce 2019 byly využity údaje o výhřevnosti paliva z Akreditované zkušební laboratoře společnosti S.D., a. s., č. 1529.
7. Žalobce v podaném rozkladu (obdobně jako později v žalobě) argumentoval zejména přesvědčením, že ze strany žalovaného došlo dne 6. 4. 2020 fakticky k vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. V souvislosti s tím napadl žalobce nezákonný postup ministerstva, které jeho Žádost zamítlo pouze formou e-mailové zprávy s odůvodněním, že v dané věci nemůže být vedeno jakékoli správní řízení, a tedy nemůže být vydáno ani správní rozhodnutí.

8. Ministr se ztotožnil se žalovaným v tom, že oznámení dočasné změny v monitorování a vykazování emisí dle čl. 23 Nařízení není na základě zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „*zákon o obchodování s povolenkami*“) ani žádného ustanovení Nařízení důvodem pro zahájení správního řízení ze strany žalovaného. Správní řízení se zahajuje pouze v případě, že oznámené změny jsou spojeny s vydáním, změnou či zrušením povolení k emisím skleníkových plynů (§ 3 a § 4 zákona o obchodování s povolenkami). Dočasné změny podle čl. 23 Nařízení se pouze oznamují, nejsou důvodem k vydání rozhodnutí o změně povolení k emisím, a to právě proto, že v citovaném článku uváděné změny v monitorování jsou svou podstatou dočasné (s předpokladem brzkého návratu k původnímu schválenému monitorovacímu plánu), a nemění tak pravomocné povolení k emisím, vydané podle správního řádu, tedy se nejedná o trvalou změnu práv a povinností provozovatele zařízení.
9. Jelikož čl. 23 Nařízení je pouze v režimu oznamovacím, o požadavku žalobce na dočasnou změnu v monitorování a vykazování emisí z března 2020 za rok 2019 tak nebylo a ani nemohlo být žalovaným rozhodováno v rámci správního řízení. Žalovaný odmítl akceptovat oznámenou dočasnou změnu z důvodů formálních i věcných, které byly žalobci jakožto provozovateli dostatečně vysvětleny právě v předmětné e-mailové komunikaci. Tato sdělení však nelze označit za vydání rozhodnutí žalovaného ve smyslu správního řádu. Není proti nim tedy přípustný ani řádný opravný prostředek.
10. Ministr dále konstatoval, že žalobcem oznámená změna v monitorování a vykazování emisí ze dne 13. 3. 2020 svou povahou vůbec nelze podřadit pod dočasné změny metodiky monitorování tak, jak je definováno v čl. 23 Nařízení. Ministr zastává názor, že by hodnoty výhřevnosti a emisního faktoru hnědého uhlí spalovaného v zařízení CZ-0283 stanovené V.U.H.U., a. s., č. 1078, v souladu s postupem podle schváleného Monitorovacího plánu 2017, byly z technických důvodů dočasně nepoužitelné (neproveditelné), a odůvodňovat tak použití hodnot Akreditované zkušební laboratoře S.D., a. s., č. 1529. Čl. 23 Nařízení se vztahuje výhradně na změny svou povahou dočasné a změny pro aktuální rok, nikoli pro změny za rok minulý (žalobce žádal dne 13. 3. 2020 změny za uplynulý rok 2019). Žalobci nevzniká žádný nárok na schválení změny oznámené v březnu 2020 se zpětnou platností pro rok 2019, a to ani v případě, pokud by tato oznámená změna byla zcela v souladu s příslušnými ustanoveními Nařízení, což však Žádost žalobce nebyla.
11. Ministr shrnul, že žalobce tedy v Žádosti oznámil žalovanému dle čl. 23 Nařízení takové změny v monitorování, které svým charakterem pod tento článek podřadit nelze. I kdyby však takto oznámená změna pod čl. 23 Nařízení spadala, ani v režimu čl. 23 Nařízení se standardně nevede správní řízení a nevydává správní rozhodnutí. Přestože byl požadavek žalobce formulován jako žádost o „dočasnou změnu“ dle čl. 23 Nařízení, z věcného hlediska má požadovaná změna charakter změny trvalé (změna se vztahuje na celé vykazovací období 2019 a dle žalobce má tato změna být zachována dále nejméně pro rok 2020), a jako taková by mohla být schválena pouze formou změny povolení k emisím skleníkových plynů.

III. Žaloba

12. Žalobce především nesouhlasil se závěrem ministra, že Sdělení má charakter neformálního úkonu, a není tedy rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Žalobce je přesvědčen,

že Sdělení je třeba považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. V tomto kontextu odkázal žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-101, a ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52. Obdobně odkázal žalobce i na nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, které se týkají se materiálního pojetí rozhodnutí.

13. Žalobce je názoru, že napadené rozhodnutí, resp. Sdělení, je rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, neboť negativně zasáhlo právní sféru žalobce tím, že na jeho základě nebyla povolena požadovaná dočasná změna metodiky monitorování. Uvedeným postupem rovněž žalovaný, potažmo ministr, zasáhli do práva žalobce na spravedlivý proces a přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
14. Vzhledem ke skutečnosti, že se Žádost ve svém obsahu dotýká problematiky dočasného využití alternativních postupů týkajících se odebrání vzorků, rozboru nebo kalibrace, která má přímý vliv na přesnost údajů o emisích ve smyslu čl. 15 odst. 3 písm. i) Nařízení, jedná se podle žalobce o významnou změnu plánu pro monitorování zařízení, která obligatorně dle čl. 15 odst. 2 Nařízení podléhá schválení příslušným orgánem – žalovaným. Tento výklad je dle žalobce jediný logický a správný, neboť jednak umožní naplnění ultimativního cíle Nařízení – zajištění co nejvyšší míry přesnosti při stanovení emisí, a za druhé zabraňuje tomu, aby provozovatelé mohli činit jakékoli významné změny plánu pro monitorování zařízení prostřednictvím institutu „dočasné změny metodiky monitorování“ dle čl. 23 Nařízení, čímž by byl zcela popřen smysl Nařízení, které v čl. 12 předvídá, že plán pro monitorování včetně jeho případných změn má být schválen příslušnými orgány. Zároveň z čl. 15 odst. 1 Nařízení vyplývá, že žalobce nepostupoval v rozporu s Nařízením, pokud o provedení dané významné změny nepožádal do konce roku 2019 (tento termín je stanoven právě pro případ nevýznamných změn, které ve smyslu Nařízení nepodléhají souhlasu žalovaného).
15. Dále žalobce provádí další výklad čl. 15 Nařízení, kterým se snaží vyvrátit tvrzení žalovaného, že se dočasné změny monitorování „pouze“ oznamují. Rozhodujícím kritériem pro posouzení nutnosti vedení správního řízení dle žalobce není skutečnost, zda Nařízení používá pojmu „oznámení“, či formulaci „provozovatel oznámí“, nýbrž to, zda se v případě zamýšlených změn, a to i změn dočasných, jedná o podstatnou změnu plánu pro monitorování ve smyslu čl. 15 odst. 3 Nařízení, stejně jako je tomu i v případě žádosti žalobce.
16. Žalobce dále upozornil na to, že přestože zákon o obchodování s povolenkami neupravuje řízení, a tedy ani problematiku týkající se rozhodnutí o dočasné změně monitorovacího plánu, bude na místě aplikovat § 1 odst. 2 správního řádu. Správně měl tedy žalovaný postupovat podle obecné části správního řádu upravující řízení o žádosti a vydat rozhodnutí splňující všechny náležitosti uvedené v § 67 správního řádu.
17. Žalobce má za to, že ministr v napadeném rozhodnutí popírá původní argumentaci ministerstva, když uvádí, že „...*ministerstvo odmítlo akceptovat oznámenou dočasnou změnu z formálních i věcných důvodů*...“ a dále se částečně vypořádává i s věcnou argumentací žalobce. Je tedy patrné, že se žalovaný i ministr věcnými aspekty žádosti alespoň částečně zabývali a pokoušeli se vypořádat se s věcnými tvrzeními a argumentací žalobce a žádost tak podrobili dílčímu meritornímu přezkumu, o čemž žalovaný vydal rozhodnutí, tj. Sdělení, které nesplňuje zákonné požadavky. Postup žalovaného je v tomto smyslu zcela nesrozumitelný a nepřezkoumatelný. Navíc, pokud by všechny dočasné změny metodiky

monitorování byly pouze v „oznamovacím“ režimu bez nutnosti jakéhokoliv povolení, nesdělil by žalovaný opakovaně žalobci, že jeho Žádost zamítá, neboť by k tomu nebyl nadán pravomocí.

18. Žalobce shrnul, že Sdělení bylo rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, které však nesplňuje zákonné požadavky a dále je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V napadeném rozhodnutí pak pochybil i ministr, který byl povinen o podaném rozkladu rozhodnout meritorně, nikoliv jej odmítnout pro tvrzenou nepřípustnost. Vzhledem ke všemu výše uvedenému navrhuje žalobce napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející Sdělení ministerstva zrušit.

IV. Vyjádření k žalobě

19. Žalovaný ve svém vyjádření nejprve podrobně shrnul průběh úkonů navazujících na podání Žádosti žalobce. K okolnostem vydání napadeného rozhodnutí uvedl žalovaný, že vycházel primárně ze skutečnosti, že žalobce opakovaně výslovně zdůraznil, že předmětná žádost byla podána výhradně dle čl. 23 Nařízení, a z toho, že obdržení oznámení dočasné změny v monitorování a vykazování emisí dle čl. 23 Nařízení není na základě žádného ustanovení tohoto Nařízení ani na základě zákona o obchodování s povolenkami důvodem pro automatické zahájení správního řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Správní řízení se dle mínění žalovaného zahajuje pouze v případě, že oznámené změny jsou spojeny s vydáním, změnou či zrušením povolení k emisím skleníkových plynů. Dočasné změny podle čl. 23 Nařízení se pouze oznamují, nejsou bez dalšího důvodem k vydání rozhodnutí o změně povolení k emisím, a to právě vzhledem k jejich dočasnosti, kdy nedochází ke změně pravomocného povolení k emisím vydaného podle správního řádu.
20. Konkrétní povinnosti ve vztahu k monitorování a vykazování emisí z předmětného zařízení pro rok 2019 byly žalobci stanoveny Povolením, jehož nedílnou součástí je i Monitorovací plán. Neakceptováním oznámené změny ze strany žalovaného nemohlo dojít k zásahu do práv a povinností žalobce jako provozovatele zařízení. Příslušnou e-mailovou komunikaci žalovaného tak nelze označit za správní rozhodnutí.
21. Žalovaný zdůraznil, že odmítl akceptovat oznámenou dočasnou změnu dle čl. 23 Nařízení z formálních i věcných důvodů, které byly žalobci jako provozovateli dostatečně vysvětleny v předmětné e-mailové komunikaci. Tato sdělení (informace) však není možné označit za vydání rozhodnutí příslušného orgánu ve smyslu správního řádu, není proti nim tedy přípustný ani řádný opravný prostředek (rozklad), proto podaný rozklad žalovaný zamítl jako nepřípustný.
22. Ke konkrétní změně v monitorování a vykazování emisí navržené žalobcem žalovaný podotkl, že tuto změnu svou povahou vůbec nelze věcně podřadit pod dočasné změny metodiky monitorování tak, jak jsou definovány v čl. 23 Nařízení. Citované ustanovení se totiž vztahuje pouze na změny svou povahou dočasné, tedy změny pro aktuální rok, nikoli pro změny za rok minulý. Žalobce tedy oznámil takové změny, které svým charakterem pod čl. 23 Nařízení nelze zařadit.
23. Žalovaný se následně dopodrobna zabýval exkursem do relevantní právní úpravy vztahující se k danému případu. Poukázal na to, že evropský systém emisního obchodování je uskutečňován v rámci obchodovacích období. Žádost žalobce se týká monitorování a s ním souvisejícího vykazování souhrnných emisí za celý rok 2019, spadá tedy do obchodovacího období 2013 – 2020. Proto se žalovaný při posouzení Žádosti řídil

§ 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami ve znění platném do 2. 1. 2020. S odkazem na další ustanovení, a to zejména § 15 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami, a dále čl. 67 odst. 1 Nařízení, žalovaný dovodil, že žalobce jako provozovatel zařízení zahrnutého v systému EU ETS byl i v roce 2019 povinen monitorovat emise skleníkových plynů na základě Monitorovacího plánu 2017 schváleného Povolením. Pro celý rok 2019 tak byl žalobce povinen používat roční plán monitorování emisí platný od 1. 1. 2017, přičemž jakoukoliv změnu tohoto plánu pro monitorování (dočasnou, významnou, nevýznamnou) pak povinně hlásit Ministerstvu životního prostředí, a to ve lhůtách dle § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami.

24. Uvedl, že každá změna v užívání, provozu nebo kapacitě zařízení, která by mohla mít vliv na způsob monitorování nebo vykazování emisí, podléhá oznamovací povinnosti podle § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami. Oznamovací povinnosti dále podléhá i každá změna údajů uvedených v povolení podle § 3 zákona o obchodování s povolenkami. Z § 4 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 6 zákona o obchodování s povolenkami vyplývá, že oznamovací povinnosti odpovídá i každá změna údajů uvedených v plánu pro monitorování a vykazování emisí zpracovaného podle Nařízení.
25. Pokud tedy provozovatel zamýšlí změnit jakýkoli údaj ze schváleného plánu pro monitorování a vykazování emisí, musí tuto změnu neprodleně oznámit příslušnému orgánu. Oznamovací povinnost se vztahuje i na dočasné změny metodiky monitorování dle čl. 23 Nařízení. Příslušný vnitrostátní právní předpis, kterým je zákon o obchodování s povolenkami, pak určuje, že tímto příslušným orgánem je Ministerstvo životního prostředí, a zároveň stanoví i procesní podmínky pro oznámení těchto změn. Nařízení pak předpokládá dvě možnosti postupu příslušného orgánu po řádně oznámené změně plánu pro monitorování a vykazování emisí, a to s ohledem na konkrétní charakter oznámené změny. Je tedy třeba rozlišovat oznámení navrhovaných změn plánu pro monitorování a vykazování, které nutně nemusí vést k formálnímu schvalování změn, od schvalování tzv. významných změn plánu pro monitorování, které podléhá formálnímu správnímu řízení a jehož výsledkem je správní rozhodnutí měnící práva a povinnosti provozovatele.
26. Žalovaný je přesvědčen o tom, že podání žalobce ze dne 13. 3. 2020 i přes své formální označení jako „žádost o odsouhlasení dočasné změny“ je nutné právně posoudit jako oznámení změny (čl. 23 odst. 2 ve spojení s čl. 15 odst. 1 Nařízení a § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami). Svědčí tomu výslovné trvání žalobce na režimu čl. 23 Nařízení, skutečnost, že žalobce zde uvádí, že návrh na změnu Povolení v rozsahu změny Monitorovacího plánu 2017 podá až v průběhu roku 2020, a v neposlední řadě skutečnost, že Žádost nesplňuje požadavky § 3 zákona o obchodování s povolenkami a prováděcí vyhlášky č. 190/2013 Sb.
27. Požadavek žalobce nebylo možné posoudit jako žádost o dočasnou změnu povolení k emisím s platností pro rok 2019 také vzhledem k termínu pro podání této žádosti. Dle zákona o obchodování s povolenkami a Nařízení platí, že se zpětnou platností do minulých let (neboť žalobce oznámil dne 13. 3. 2020 změnu vztahující se na rok 2019) bylo možné oznámenou změnu monitorování v mimořádně odůvodněném případě pouze akceptovat, nikoliv však schválit formou rozhodnutí o změně povolení k emisím. Dočasná změna požadovaná žalobcem by měla dopad na množství vykázaných emisí s účinkem i do dalších let, tedy trvalého charakteru, a proto se nepochybně jedná o podstatnou (významnou) změnu. Vzhledem k dikci § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami a tomu, že žalobce nesplnil podmínky v něm uvedené, tedy žalobci jakožto provozovateli

nemohl vzniknout žádný nárok na schválení dočasné změny se zpětnou platností pro rok 2019, a to ani v případě, že by byla v souladu se všemi příslušnými ustanoveními Nařízení. Žalobce si dle názoru žalovaného protiřečí, když žádá o „dočasnou změnu“ a zároveň uvádí dobu jejího trvání zpětně po celý již uplynulý rok.

28. Uvedenou informaci Ministerstva životního prostředí vůči žalobci tak nelze označit jako „rozhodnutí o žádosti“, ale toliko za vyjádření příslušného orgánu, že oznámenou změnu nelze jako nepodstatnou nebo mimořádnou bez dalšího pro rok 2019 akceptovat, a že pro rok 2020 a násl. je možné navrženou změnu v metodice monitorování přijmout formou schválení významných změn plánu pro monitorování a vykazování emisí, které podléhá formálnímu správnímu řízení, a které však bude zahájeno až podáním řádné žádosti o změnu Povolení, a že až jeho výsledkem může být správní rozhodnutí měnící práva a povinnosti provozovatele, proti němuž je možné užít i řádné opravné prostředky.
29. Žalovaný je tedy přesvědčen, že předmětnou e-mailovou zprávu nelze považovat za správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu, protože Žádost musela být žalovaným bez ohledu na její označení posuzována jako oznámení dočasné změny monitorování dle čl. 23 odst. 2 ve spojení s čl. 15 odst. 1 Nařízení a § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami. Toto podání tak vzhledem ke svému věcnému obsahu nebylo a vzhledem k platné právní úpravě ani nemohlo být Ministerstvem životního prostředí posuzováno v rámci správního řízení.
30. K odkazům na judikaturu zabývajícím se nutností materiálního pojetí rozhodnutí správního orgánu, uvedl žalovaný, že rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu v dané věci nebylo a ani nemohlo být vydáno, neboť Ministerstvo životního prostředí posuzovalo oznámení dočasné změny mimo režim správního řízení. Zákon o obchodování s povolenkami v § 3 a § 4 jasně definuje, že rozhodnutí ve smyslu správního řádu je vydáváno v případě vydání, změny či zrušení povolení k emisím. Zákon o obchodování s povolenkami i Nařízení, jakož i další národní a evropské právní předpisy předpokládají řadu situací vyžadujících komunikaci mezi provozovateli zařízení zařazených v EU ETS a příslušným orgánem. Jestliže jakékoliv oznámení předložené jakoukoliv formou nenaplnuje podmínky pro zahájení správního řízení, příslušný orgán komunikuje s provozovateli mimo režim správního řízení. Posouzení, zda je třeba zahájit správní řízení a vydat rozhodnutí, je založeno jednak na formálních náležitostech, především však na věcné povaze žádosti či oznámení.
31. Závěrem žalovaný uvedl, že pokud žalobce sám přiznává, že jím oznámená změna monitorování je svou povahou podstatnou změnou plánu pro monitorování ve smyslu čl. 15 odst. 3 písm. i) Nařízení, sám uznává, že taková změna je možná pouze na základě podání řádné žádosti o změnu Povolení dle § 3 a § 4 zákona o obchodování s povolenkami. Žalovanému není jasné, jakým jiným způsobem než vyjádřením by mělo Ministerstvo životního prostředí neakceptovat oznámený nevyhovující postup (Nařízení používá pojem „informování provozovatele“). „Zamítnutí“ oznámené změny vykazování není v posuzovaném případě možné vnímat jako „vydání rozhodnutí“, ale jako vyjádření orgánu příslušného pro správu EU ETS, že uvedený postup není podle posouzení provedeného tímto příslušným orgánem v souladu s pravidly EU ETS, vyplývajícími z národní a přímo uplatnitelné evropské legislativy. Z vyjádření příslušného orgánu jednoznačně vyplývá, že bude-li uvedený postup použit, může být shledán nedostatečným, vykazování emisí tímto způsobem nebude akceptováno, popřípadě že postup může být posuzován jako přestupek.

V. Replika žalobce

32. Žalobce se v replice zaměřil se přitom zejména na popis dvou možných postupů, které žalovaný rozebral na str. 8 svého vyjádření. Žalovaný zde dovedl, že první zmiňovaný postup, kterým je pouhé oznámení navrhovaných změn plánu pro monitorování a vykazování, nutně nemusí vést k formálnímu schvalování změn, zatímco v případě druhého zmiňovaného postupu, kterým je schvalování tzv. významných změn plánu pro monitorování, již je vedeno formalizované správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí měnící práva a povinnosti provozovatele. Žalovaný dále dodal, že Žádost je třeba posoudit jako oznámení podstatné změny, v důsledku čehož není možné postupovat prvním zmiňovaným způsobem. Žalobce se pak v tomto ohledu domnívá, že právní závěr žalovaného, že v případě prvního postupu není povinen vydat správní rozhodnutí, je nesprávný. Žalobce předpokládá, že absenci povinnosti vydat správní rozhodnutí v případě prvního postupu, dovozuje žalovaný z toho, že v případě tohoto prvního postupu údajně postupuje v souladu s ustanoveními čtvrté části správního řádu (vyjádření, osvědčení, sdělení). Žalobce však zastává názor, že Sdělení žalovaného nelze považovat za vyjádření, osvědčení ani sdělení dle části čtvrté správního řádu.
33. Žalobce uvedl, že základním rozpoznávacím znakem úkonu dle části čtvrté správního řádu je úplná absence zásahu do jakýchkoli práv a povinností adresáta, stejně tak jako absence správního uvážení či dokazování. V tomto ohledu pak žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71. Žalobce je tedy vzhledem k výše uvedenému přesvědčen, že pokud nebylo posouzení Žádosti založeno výhradně na nesporných skutečnostech a docházelo při posouzení této žádosti k aplikaci správního uvážení či výkladu neurčitých právních pojmů, je povinností žalovaného provést taková posouzení výhradně v rámci správního řízení.
34. Z délky výkladu k prvnímu a druhému postupu zmíněnému výše, kterak jej pojal žalovaný ve svém vyjádření, dovedl žalobce, že takto obsáhlý výklad Nařízení nemohl žalovaný činit postupem podle části čtvrté správního řádu.
35. Žalobce dále reflektoval konstatování žalovaného týkající se nutnosti paralelního provádění monitorování a vykazování emisí jak podle původního, tak podle změněného plánu, do doby, než žalovaný rozhodne o případné akceptaci navrhované změny. Teprve poté, kdy žalovaný akceptuje či neakceptuje navrhovanou změnu, má mít žadatel povinnosti provádět monitorování a vykazování emisí pouze podle jednoho z plánů. Sám žalovaný tak dle žalobce připouští, že v případě prvního postupu dochází ke změně, případně zrušení práv a povinností daného žadatele. Takový postup je proto žalovaný v souladu s § 67 odst. 1 správního řádu oprávněn činit výhradně ve správním řízení, které je řádně zakončeno příslušným správním rozhodnutím.
36. Na podporu své teze o nutnosti pojetí Žádosti ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu jakožto úkonu zahajujícího správní řízení odkázal žalobce na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43. Neposouzením Žádosti způsobem výše uvedeným, které vedlo k tomu, že nebylo vedeno správní řízení a vydáno rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu bylo žalobci odepřeno právo na přezkum v rámci odvolacího řízení, čímž došlo ke zkrácení práva na spravedlivý proces.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

37. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů –

dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

38. O věci městský soud rozhodl v souladu s § 51 s. ř. s. bez jednání, neboť ani žalobce, ani žalovaný se k výzvě soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřil. Jejich souhlas byl tedy presumován. Městský soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – veškeré podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaný, jehož postup je předmětem soudního přezkumu, vycházel. Správním spisem se dokazování neprovádí (vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
39. Jádrem sporu mezi žalobcem a žalovaným je povaha správního aktu označeném v tomto rozsudku jako Sdělení. Zatímco žalovaný trvá na tom, že Sdělení mělo pouze neformální, informativní charakter, což dokládá četnými odkazy na příslušnou právní úpravu a provádí její výklad, žalobce tento názor nesdílí a je naopak přesvědčen, že Sdělení naplňuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu.
40. Dle čl. 14 odst. 1 Nařízení „každý provozovatel nebo provozovatel letadel pravidelně kontroluje, zda plán pro monitorování odráží povahu a funkci daného zařízení nebo činnosti v oblasti letectví v souladu s článkem 7 směrnice 2003/87/ES a zda lze zdokonalit metodiku monitorování.“ Dle druhého odstavce téhož článku „**provozovatel nebo provozovatel letadel upraví plán pro monitorování v následujících situacích:**
 - a) došlo ke vzniku nových emisí na základě provádění nových činností nebo používání nových paliv či materiálů, které nejsou dosud uvedeny v plánu pro monitorování;
 - b) došlo ke změně dostupnosti údajů z důvodu používání nových typů měřicích přístrojů, metod odběru vzorků či metod analýzy nebo jiných důvodů, což vede k vyšší přesnosti při stanovení množství emisí;
 - c) bylo zjištěno, že údaje získané na základě dříve použité metodiky monitorování nejsou správné;
 - d) změna plánu pro monitorování zvýší přesnost vykazovaných údajů, pokud nebude technicky neproveditelná nebo není spojena s neúměrně vysokými náklady;
 - e) plán pro monitorování nesplňuje požadavky tohoto nařízení a příslušný orgán vyžaduje, aby jej provozovatel nebo provozovatel letadel změnil;
 - f) je nezbytné reagovat na návrhy ke zlepšení plánu pro monitorování obsažené v ověřovací zprávě.“
41. Dle čl. 15 odst. 1 Nařízení „**provozovatel nebo provozovatel letadel neprodleně oznámí všechny návrhy změn plánu pro monitorování příslušnému orgánu.** Příslušný orgán však může povolit provozovateli nebo provozovateli letadel oznámit změny plánu pro monitorování, které nejsou významné ve smyslu odstavce 3, do 31. prosince stejného roku.“
42. Dle čl. 15 odst. 2 Nařízení „**všechny významné změny plánu pro monitorování ve smyslu odstavců 3 a 4 podléhají schválení příslušným orgánem.** Pokud příslušný orgán nepovažuje změnu za významnou, informuje o tom neprodleně provozovatele nebo provozovatele letadel.“ Dle čl. 15 odst. 3 Nařízení „**významné změny plánu pro monitorování zařízení zahrnují:**
 - a) změny kategorie zařízení;

- b) změny ohledně toho, zda je zařízení považováno za zařízení s nízkými emisemi, a to bez ohledu na čl. 47 odst. 8;
 - c) změny zdrojů emisí;
 - d) změna mezi metodikou založenou na výpočtu a metodikou založenou na měření, které jsou využívány ke stanovení emisí;
 - e) změna použité úrovně přesnosti;
 - f) zavedení nových zdrojových toků;
 - g) změna kategorizace zdrojových toků – mezi významnými méně významnými a minimálními zdrojovými toky;
 - h) změna standardní hodnoty pro výpočtový faktor, má-li být tato hodnota uvedena v plánu pro monitorování;
 - i) zavedení nových postupů týkajících se odebrání vzorků, rozboru nebo kalibrace, pokud mají změny těchto postupů přímý vliv na přesnost údajů o emisích;
 - j) uplatňování nebo úpravu kvantifikaci emisí z úniků v úložištích.“
43. Dle čl. 16 odst. 1 Nařízení „před získáním souhlasu nebo informací v souladu s čl. 15 odst. 2 může provozovatel nebo provozovatel letadel provádět monitorování a vykazování prostřednictvím upraveného plánu pro monitorování, pokud má důvod se domnívat, že navrhované změny nejsou významné, nebo pokud by monitorování podle původního plánu pro monitorování vedlo k získání neúplných údajů o emisích. V případě pochybností provede provozovatel nebo provozovatel letadel veškeré monitorování a vykazování paralelně v prozatímní dokumentaci podle změněného i původního plánu pro monitorování.“ Dle čl. 16 odst. 2 Nařízení „po získání souhlasu nebo informací v souladu s čl. 15 odst. 2 použije provozovatel nebo provozovatel letadel pouze údaje vztahující se ke změněnému plánu pro monitorování a při veškerém monitorování a vykazování se použije pouze změněný plán pro monitorování.“
44. Dle čl. 23 odst. 1 Nařízení „není-li použití úrovně přesnosti v plánu pro monitorování pro údaje o činnosti nebo pro jednotlivé výpočtové faktory toku paliva či materiálu schválené příslušným orgánem z technických důvodů dočasně proveditelné, použije daný provozovatel nejvyšší dosažitelnou úroveň přesnosti, dokud nebudou obnoveny podmínky pro použití úrovně přesnosti schválené v plánu pro monitorování. Provozovatel přijme veškerá nezbytná opatření, aby pro účely monitorování a vykazování umožnil okamžitý návrat k úrovni přesnosti schválené příslušným orgánem v plánu pro monitorování.“
45. Dle čl. 23 odst. 2 Nařízení „**dočasnou změnu metodiky** monitorování uvedenou v odstavci 1 **oznámí příslušný provozovatel** neprodleně příslušnému orgánu, přičemž uvede:
- a) důvody pro odchylku od úrovně přesnosti;
 - b) podrobné údaje o dočasné metodice monitorování, které použije ke stanovení emisí, dokud nebudou obnoveny podmínky pro použití úrovně přesnosti v plánu pro monitorování;
 - c) opatření, která přijme k obnovení podmínek pro použití úrovně přesnosti v plánu pro monitorování schválené příslušným orgánem;

d) předpokládáný okamžik, kdy bude možné znovu použít úroveň přesnosti schválenou příslušným orgánem.“

46. Dle § 3 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami (ve znění účinném do 2. 1. 2020, které je aplikovatelné pro danou věc vzhledem k tomu, že ve věci jde o obchodovací období 2013 - 2020) je provozovatel zařízení povinen je provozovat jen na základě a v souladu s povolením vydaným Ministerstvem životního prostředí. Dle § 3 odst. 6 zákona o obchodování s povolenkami rozhodnutí o povolení obsahuje a) popis zařízení a s ním spojených činností a identifikační údaje o umístění zařízení, jimiž jsou obec, katastrální území a číslo popisné, je-li přiděleno, b) **plán pro monitorování a vykazování emisí zpracovaný podle přímo použitelného předpisu Evropské unie**.
47. Dle § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami (ve znění účinném do 2. 1. 2020, které je aplikovatelné pro danou věc vzhledem k tomu, že ve věci jde o obchodovací období 2013 - 2020) je provozovatel zařízení povinen neprodleně oznámit ministerstvu každou zamýšlenou změnu v užívání, způsobu provozu nebo kapacitě zařízení, která může vyžadovat změnu podmínek zjišťování emisí nebo podmínek vykazování emisí, zejména podstatnou změnu v provozu zařízení. Dále je povinen oznámit ministerstvu každou změnu údajů uvedených v povolení podle § 3, a to do 1 měsíce ode dne, kdy ke změně došlo, nejpozději však do 31. prosince roku, ve kterém ke změně došlo.
48. Dle § 4 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami ministerstvo **provede** na základě oznámení podle odstavce 1 nebo nejméně jednou za 5 let **přezkum** podmínek výkonu povolení.
49. Dle § 4 odst. 3 zákona o obchodování s povolenkami ministerstvo **na základě přezkumu** podle odstavce 2 povolení změní nebo zruší, a) zjistí-li, že došlo ke změně v užívání, způsobu provozu, kapacitě zařízení nebo jiných údajích v povolení, která vyžaduje změnu podmínek zjišťování emisí nebo podmínek vykazování emisí, b) došlo-li ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení, nebo c) došlo-li při výkonu povolení k závažnému nebo opakovanému porušení povinností stanovených tímto zákonem nebo uložených na jeho základě.
50. Jak je patrné z uvedeného přehledu, rozhodná právní úprava vychází z ustanovení Nařízení, na které opakovaně poukazuje žalobce a zákon o obchodování s povolenkami, který zpracovává směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. Zákon o obchodování s povolenkami tak navazuje nejen na Nařízení, ale také na řadu dalších přímo použitelných právních předpisů Evropské unie, jejichž výčtem se podrobně zabýval žalobce ve svém vyjádření k žalobě. Právní úprava Nařízení je kusá, zákon o obchodování s povolenkami na ni nicméně přímo navazuje a doplňuje ji.
51. Městský soud ze správního spisu ověřil, že Monitorovací plán 2017 vycházel při určení výhřevnosti hnědého uhlí a tzv. emisního faktoru z údajů dodaných V.U.H.U. V podané Žádosti usiloval žalobce o změnu, která by spočívala v použití údajů o výhřevnosti paliva z Akreditované zkušební laboratoře společnosti S.D. Dále bylo zjištěno, že laboratoř SD analyzuje vzorky uhlí dodávané konkrétně pro zařízení žalobce odebrané při nakládce uhlí do vagónů. Laboratoř VÚHU pracuje se vzorky odebranými přímo v zařízení.
52. Tuto změnu monitorovacího plánu tak lze dle názoru městského soudu subsumovat pod čl. 14 odst. 2 písm. b) a též pod písm. d) Nařízení, tedy do kategorie situací, v nichž je

provozovatel povinen upravit plán pro monitorování. To buď proto, že „došlo ke změně dostupnosti údajů z důvodu používání nových typů měřicích přístrojů, metod odběru vzorků či metod analýzy nebo jiných důvodů, což vede k vyšší přesnosti při stanovení množství emisí“, když lze důvodně předpokládat, že stanovení okamžiku odběru vzorku je součástí určité metody odběru, případně proto, že „změna plánu pro monitorování zvýší přesnost vykazovaných údajů, pokud nebude technicky neproveditelná nebo není spojena s neúměrně vysokými náklady“.

53. Jak již bylo výše uvedeno, plán pro monitorování je součástí rozhodnutí o povolení ve smyslu ustanovení § 3 zákona o obchodování s povolenkami. Na oznamovací povinnost provozovatele zakotvenou v čl. 14 a čl. 15 Nařízení poté přímo navazuje § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami, když stanoví povinnost provozovatele oznámit každou změnu údajů uvedených v povolení podle § 3, a to do jednoho měsíce ode dne, kdy ke změně došlo, nejpozději však do 31. prosince roku, ve kterém ke změně došlo. Vzhledem k tomu, že právě plán pro monitorování je dle § 3 odst. 6 zákona o obchodování s povolenkami součástí povolení, spadá podle názoru městského soudu právě pod tuto oznamovací povinnost. Na uvedené oznámení provozovatele poté navazuje přezkum podmínek výkonu povolení dle § 4 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami.
54. Městský soud se ztotožnil se žalovaným, který popsal dva možné postupy po řádně oznámené změně plánu pro monitorování.
55. První postup vychází z čl. 15 odst. 2 Nařízení, který v případě změny, kterou příslušný orgán vyhodnotí jako nevýznamnou (srov. výše cit. ustanovení), stanoví pouze tolik, že příslušný orgán o tomto neprodleně informuje provozovatele. Je tedy na příslušném orgánu, aby vyhodnotil, zda se jedná o změnu významnou. V závislosti na tomto vyhodnocení následně provozovateli udělí buď souhlas (čl. 15 odst. 3 ve spojení s čl. 16 odst. 2 Nařízení) nebo jej informuje, že změnu nepovažuje za významnou (čl. 15 odst. 2 ve spojení s čl. 16 odst. 2 Nařízení). Pro případ nevýznamných změn se tedy nepředpokládá formalizovaný procesní postup završený vydáním správního rozhodnutí. Ostatně tomu odpovídá to, že předtím, než příslušný orgán vyrozumí provozovatele o tom, že považuje změnu za nevýznamnou a akceptuje ji, provádí provozovatel ve smyslu čl. 16 odst. 1 Nařízení monitorování a vykazování paralelně podle původního i změněného plánu pro monitorování.
56. Druhý postup se vztahuje na významné změny ve smyslu čl. 15 odst. 3 Nařízení, které podle druhého odstavce téhož ustanovení podléhají schválení příslušným orgánem. Další postup či úpravu procesních podmínek Nařízení nestanoví a je tedy nutno vycházet z navazující úpravy obsažené v zákoně o obchodování s povolenkami. Příslušným orgánem pro schvalování je žalovaný. Ten v těchto případech vzhledem k tomu, že plán pro monitorování je součástí povolení ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o obchodování s povolenkami, a vzhledem k tomu, že čl. 15 odst. 2 Nařízení předpokládá schválení významných změn plánu pro monitorování příslušným orgánem, je povinen takovém případě (tj. pokud je významná změna v daném případě shledána) rozhodovat o změně povolení ve smyslu § 4 zákona o obchodování s povolenkami.
57. Zatímco o nevýznamných změnách tedy postačí ze strany příslušného orgánu pouze informace (akceptace), významné změny je třeba ve smyslu Nařízení schválit, a to ve správním řízení završeném vydáním změny povolení, jak předpokládá § 4 odst. 3 zákona o

obchodování s povolenkami. Toto procesní vyústění tak odpovídajícím způsobem reflektuje právě rozdíly ve významnosti oznamované změny.

58. Pokud jde o procesní stránku věci, je však podstatné to, že ke změně (popř. zrušení) povolení dochází až na základě přezkumu oznámení podle § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami (srov. § 4 odst. 3 zákona o obchodování s povolenkami). Není to tedy provozovatel, kdo svým návrhem iniciuje (zahajuje) řízení o změně či zrušení povolení, ale příslušný správní orgán (žalovaný), kdo na základě přezkumu dle § 4 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami vyhodnotí, zda jsou u provozovatele vůbec dány důvody pro změnu či zrušení povolení. Řízení o změně či zrušení povolení dle § 4 odst. 3 zákona o obchodování s povolenkami tak žalovaný v těchto případech zahajuje *ex officio*, teprve shledá-li k tomu důvody dané tímto ustanovením cit. shora¹.
59. Městský soud následně hodnotil, jak měla být uvedená pravidla užita v projednávané věci v případě Žádosti žalobce.
60. Žádost podaná žalobcem opakovaně odkazuje na čl. 23 Nařízení, který upravuje specifický případ dočasných změn metodiky monitorování. Tato úprava je vyhrazena pro situace, kdy „*není použítí úrovně přesnosti v plánu pro monitorování pro údaje o činnosti nebo pro jednotlivé výpočtové faktory toku paliva či materiálu schválené příslušným orgánem z technických důvodů dočasně proveditelné*“ (citace ustanovení). Již z podstaty věci je zřejmé, že čl. 23 Nařízení reflektuje situaci, kdy z technických důvodů dočasně nemůže provozovatel postupovat dle schváleného plánu pro monitorování. Zároveň je však zavázán použít nejvyšší dosažitelnou úroveň přesnosti, kterou mu právě změněné technické podmínky v dané situaci umožňují. Dále se předpokládá, že po odpadnutí předmětných technických komplikací dojde k návratu k postupu dle původního plánu pro monitorování, a to fakticky ihned, jakmile to technická situace umožní. I v případě, že by podmínky pro postup dle čl. 23 Nařízení byly splněny, Nařízení ani zákon o obchodování nepředpokládá vedení formalizovaného správního řízení a vydávání rozhodnutí o změně monitorovacího plánu. Vzhledem k tomu, o jakou změnu ve své Žádosti žalobce usiloval, nemá nicméně městský soud za to, že by byly naplněny podmínky pro postup dle článku 23 Nařízení.
61. Žalovaný proto dle názoru soudu postupoval správně, když posuzoval podání žalobce označené jako Žádost o odsouhlasení dočasné změny podle jeho skutečného obsahu a vyložil jej jako oznámení změny v plánu pro monitorování ve smyslu čl. 14 a čl. 15 Nařízení a § 3 a § 4 zákona o obchodování s povolenkami.
62. Konkrétně pak žalobce v podané Žádosti výslovně uvádí, že „*provozovatel rovněž podá návrh na změnu Povolení 2017 v rozsahu změny Monitorovacího plánu 2017, která bude spočívat v doplnění Akreditované zkušební laboratoře SD do Monitorovacího plánu 2017.*“ Žalobce si především protiřečí, když požaduje, aby správní orgán vykládal jeho Žádost dle jejího obsahu jako oznámení významné změny, která měla vyústit ve vedení

¹ rovněž důvodová zpráva zákonu č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dostupná jako Sněmovní tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 772/0, rok 2012) k ustanovení § 4 zákona o obchodování s povolenkami uvádí, že „*provozovatel zařízení má stanovenou povinnost oznamovat ministerstvu změny, které zamýšlí provést na zařízení, zejména zamýšlené podstatné změny v provozu zařízení, a dále také veškeré změny údajů, které jsou uvedeny v povolení provozu. Řízení o změně povolení zahajuje sám správní úřad (ministerstvo), a to na základě oznámení provozovatele zařízení nebo na základě vlastních zjištění.*“

formalizovaného správního řízení, zatímco v předmětné Žádosti sám uváděl, že tento postup, který by měl vyústit ve správní rozhodnutí, kterým bude změněn plán pro monitorování, předpokládá teprve do budoucna.

63. Žalobce nicméně v podané žalobě tvrdí, že Žádost měla být dle svého obsahu posouzena jako oznámení významné změny ve smyslu čl. 15 odst. 3 písm. i) Nařízení, která by podléhala schvalovacímu procesu v podobě správního řízení završeného vydáním správního rozhodnutí.
64. Především platí, že pro tato oznámení § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami v tehdy účinném znění stanovuje lhůtu, a to buď do jednoho měsíce ode dne, kdy ke změně došlo, nebo nejpozději do 31. prosince roku, ve kterém ke změně došlo. Tato lhůta žalobcem zjevně nebyla dodržena, neboť podáním ze dne 13. 3. 2020 usiloval o schválení změny vztahující se k období roku 2019. Z dikce zákona o obchodování s povolenkami je zřejmé, že takovou žádost ani nebylo možné podat se zpětnou účinností.
65. Ve Sdělení, které žalobce napadl podaným rozkladem, dále informoval žalovaný, že oznámení změn nemůže akceptovat jak z formálních, tak věcných důvodů. Formální důvody spočívají v nedodržení lhůty ani formy pro oznámení významných změn plánu pro monitorování ve smyslu čl. 15 odst. 2, odst. 3 Nařízení ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami. Žalovaný uvedl, že žádaná změna by měla pokrývat celý vykazovaný rok 2019 a nejde tak pouze o krátkodobou odchylku od schváleného postupu. Termín pro oznámení změn v monitorování a vykazování emisí ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami je do jednoho měsíce od provedené změny, nejpozději do konce roku 2019, provozovatel však o žádnou změnu v uvedeném termínu nepožádal. Stanovení emisí s využitím laboratoře SD tak nelze schválit jako standardní změnu v monitorování a vykazování emisí. Tomu odpovídá i závěr žalovaného, že nelze změnu schválit ani jako mimořádnou či dočasnou změnu v monitorování a vykazování se zpětnou platností, neboť není důvod k nahrazení hodnot zjištěných laboratoří VÚHU jinými.
66. Věcné důvody pak spočívaly v neprokázání, že rozborů provedené laboratoří SD jsou provedeny ze stejného uhlí jako ty provedené laboratoří VÚHU, nedostatečného prokázání, že s oběma sadami vzorků bylo nakládáno stejným způsobem, dále v uvedení důvodů, proč lze výsledky laboratoře VÚHU považovat za přesněji odpovídající skutečnosti.
67. Městský soud shledal, že žalovaný sice ve Sdělení shrnul jednak věcné důvody, pro které by změně nemohl vyhovět /tj. že neshledal důvody podle § 4 odst. 3 písm. a) – c) zákona o obchodování s povolenkami ke změně povolení/, příhodně však také v bodě 3 Sdělení informoval žalobce, že oznámení změny v této podobě a formě již není ani způsobilé vyvolat proces změny povolení dle příslušných ustanovení zákona o obchodování s povolenkami (tj. včetně zahájení správního řízení), neboť změna nemohla být akceptována pro uplynutí mezní lhůty, kdy o ni mohlo být požádáno (srov. § 4 odst. 1 zákona ve znění účinném do 2. 1. 2020).
68. Potenciál založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti žalobce by měla především změna či zrušení rozhodnutí o povolení k emisím skleníkových plynů ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o obchodování s povolenkami. Přestože žalobce podal Žádost, tu v následném přezkumu podle § 4 odst. 2 zákona žalovaný vyhodnotil jako nezpůsobilou vyvolat (ex officio) zahájení řízení o změně povolení (pro uplynutí lhůty podle § 4 odst. 1 a pro

nenaplnění důvodů podle § 4 odst. 3 zákona o obchodování s povolenkami), o čemž žalobce informoval právě Sdělením. Platí přitom, že „osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 správního řádu, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS).

69. Sdělením žalovaného o důvodech, pro které nebylo možno zahájit řízení o změně povolení (v části změny monitorovacího plánu) tedy nedošlo k žádné změně v právním postavení žalobce. Městský soud je na základě uvedeného toho názoru, že Sdělení žalovaného není materiálně rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., protože se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně nedeklarují žádná subjektivní oprávnění ani povinnosti.
70. Soud proto dospěl k závěru, že ministr postupoval správně, když podaný rozklad v napadeném rozhodnutí zamítl jako nepřipustný, neboť Sdělení žalovaného, proti němuž rozklad směřoval, nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

71. Na základě všech shora uvedených skutečností se městský soud se žádnou žalobní námitkou neztotožnil, žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
72. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze 31. srpna 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu