



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobců: **a) Hnutí DUHA – Friends of the Earth Czech Republic**, **b) Frank Bold Society, z. s.**, oba Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Elektrárna Chvaletice a. s.**, K Elektrárně 227, Chvaletice, zastoupena advokátem JUDr. Petrem Zákouckým, LL.M., V Celnici 1034/6, Praha 1, **II) Greenpeace Česká republika, z. s.**, Prvního pluku 143/12, Praha 8, **III) obec Veltruby**, Sportovní 239, Veltruby, **IV) Pardubický kraj**, Komenského nám. 125, Pardubice, **V) Zelená pro Pardubicko z. s.**, Bartoňova 831, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2021, čj. MZP/2021/550/1135, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 4. 3. 2022, čj. 60 A 5/2022 - 156,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 4. 3. 2022, čj. 60 A 5/2022 - 156, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Tato věc se týká stanovení emisních limitů rtuti a oxidů dusíku pro Elektrárnu Chvaletice. Jádrem sporu mezi účastníky řízení je otázka, zda zjištěný skutkový stav věci umožňuje udělit emisní výjimku pro celé šestileté období trvání této výjimky.

[2] Krajský úřad Olomouckého kraje rozhodl dne 23. 7. 2021 podle § 19a odst. 2 a 6 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), o 29. změně integrovaného povolení pro „*Spalovací zařízení o jmenovitém tepelném příkonu větším než 50 MW*“ provozovatelky Elektrárna Chvaletice a. s. (osoba zúčastněná na řízení I). Tímto rozhodnutím byla Elektrárně Chvaletice udělena výjimka z emisních

limitů pro rtuť a oxidy dusíku stanovených prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. 7. 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení (dále jen „závěry o BAT“)¹. Výjimka byla udělena pro všechny čtyři bloky (B1 až B4) zařízení pro období od 17. 8. 2021 do 17. 8. 2027, tj. na dobu šesti let.

[3] Žalovaný (Ministerstvo životního prostředí) rozhodnutím ze dne 25. 11. 2021 částečně změnil a částečně potvrdil rozhodnutí krajského úřadu (emisní limity podle výjimky a doba trvání výjimky zůstaly zachovány). Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou. Krajský soud shledal, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci pro udělení emisní výjimky nejméně pro třetí až šestý rok trvání této výjimky, proto jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný a provozovatelka Elektrárny Chvaletice podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

II. Shrnutí argumentů kasačních stížností a vyjádření ostatních účastníků řízení

Kasační stížnost žalovaného

[5] Žalovaný (dále též jako „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl, že krajský soud postupoval při svém rozhodování podle nesprávné právní normy, čímž zatížil řízení zmatečností. Krajský soud posoudil žaloby přednostně s ohledem na § 9d odst. 2 větu první zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Ustanovení se týká žalob proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních. V tomto případě však rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v navazujícím řízení.

[6] Z rozhodnutí o odvolání i ze spisu podle žalovaného zřetelně vyplývá, že byl bezpečně zjištěn a vyhodnocen skutkový stav pro celou dobu trvání emisní výjimky. Součástí rozhodnutí je harmonogram, podle kterého má provozovatelka Elektrárny Chvaletice povinnost pravidelně předkládat zprávy o provedených opatřeních, aby bylo zřejmé, zda podniká kroky k dosažení souladu se závěry o BAT. Po třech letech žalovaný přezkoumá integrované povolení, což může vyústit ve snížení emisních limitů, případně v ukončení výjimkového režimu. Tento postup odpovídá § 18 zákona o integrované prevenci. Závěry krajského soudu jsou s uvedeným ustanovením v přímém rozporu.

[7] Z napadeného rozsudku není jasné, která část rozhodnutí žalovaného nebo správního spisu svědčí o tom, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je postaveno na tom, že zjištěný skutkový stav věci odůvodňuje potřebnost výjimky nejméně na dva roky. Podle žalovaného je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Kasační stížnost provozovatelky Elektrárny Chvaletice

¹ Tribunál zrušil prováděcí rozhodnutí rozsudkem ze dne 27. 1. 2021 (věc T-699/17, *Polsko v. Komise*) kvůli procesní vadě. Rozhodnutí poté bylo nahrazeno obsahově totožným prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2021/2326 ze dne 30. 11. 2021 (viz bod 8 preambule nového prováděcího rozhodnutí). Rozsudek Tribunálu napadla Evropská komise kasačním opravným prostředkem, věc je aktuálně u Soudního dvora (C-207/21 P).

pokračování

[8] Provozovatelka Elektrárny Chvaletice (dále též jako „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že krajský soud posoudil otázku zjištěného skutkového stavu v rozporu s § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci. Nezohlednil účel tohoto ustanovení ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU, kterou ustanovení implementuje.

[9] Smysl a účel výjimky spočívá v tom, že by se úroveň emisí měla za dobu trvání výjimky postupně snižovat, dokud nedosáhne hodnot stanovených v závěrech o BAT. Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že přesnou účinnost jednotlivých opatření není možné dopředu spolehlivě odhadnout. Rozhodnutí správních orgánů stanovila závazné podmínky provozu zařízení, které reflektují očekávanou změnu skutkového stavu a zaručují, že během trvání výjimky budou ekologizační opatření realizována v přiměřeném čase. Tento postup je v souladu s Metodickým pokynem MŽP ze dne 28. 8. 2019 vydaným pro účely řízení o emisních výjimkách z emisních limitů. Stěžovatelka odkázala na § 18 odst. 10 zákona o integrované prevenci, který předpokládá, že úřad využije při přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení informace získané z monitorování nebo kontrol provedených podle tohoto zákona. Takový postup je logický, jelikož výsledky dlouhodobého nepřetržitého měření jsou nejvhodnějším podkladem pro ověření a aktualizaci skutkového stavu.

[10] Krajský soud nepřihlédl k závazným podmínkám provozu ani související povinnosti úřadu ověřovat skutkový stav v průběhu trvání výjimky.

[11] Stěžovatelka zdůraznila, že nelze najednou instalovat všechny technologie pro dosažení úrovně emisí stanovených v závěrech o BAT. Jejich provoz musí být postupně optimalizován. Není možné, aby úřad stanovil výjimku např. jen pro dva roky, po jejichž uplynutí provozovatel zahájí řízení o nové výjimce, aby byl zjištěn aktuální skutkový stav a stanoven nový emisní limit. Po uplynutí období výjimky totiž úřad automaticky stanoví emisní limity podle závěrů o BAT, které provozovatel zařízení nebude schopen plnit a bude tak muset zařízení odstavit z provozu. Nové řízení o výjimce by zároveň trvalo řadu měsíců. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU přitom předpokládá (viz odst. 16 preambule), aby provozovatel volil a realizoval konkrétní technická řešení postupně.

[12] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud při svém rozhodování překročil meze přezkumu správního uvážení. Správní uvážení podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu. Hodnocení, zda lze udělit emisní výjimku, na jakou dobu a za jakých podmínek, je předmětem správního uvážení příslušných správních orgánů. Jeho meze stanoví směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU, zákon o integrované prevenci a praxe správních orgánů. Pokud jsou meze dodrženy, správnímu soudu nenáleží posuzovat, zda se jedná o nejvhodnější, nejúčelnější a neoptimálnější řešení.

[13] Napadený rozsudek je vnitřně rozporný. Krajský soud vytýká žalovanému nedostatečně zjištěný skutkový stav pro třetí až šestý rok trvání výjimky, zároveň poukazuje na to, že potřebnost emisní výjimky má být po dvou letech přezkoumána. V průběhu třetího roku trvání výjimky by již technická opatření měla být plně optimalizována a účinná. K ověření skutkového stavu a úpravě emisního limitu ale může

dojít i na základě výsledků měření emisí předložených v roce 2023. Krajský soud ve svém rozsudku nevysvětlil, v čem spatřuje nedostatky uvedeného postupu.

[14] Stěžovatelka zopakovala, že řízení o výjimkách nelze řetězit. Pokud by žalovaný elektrárně udělil výjimku pouze na dva roky, elektrárna by poté musela být odstavena. Popřel by se tak smysl § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci. Z rozsudku krajského soudu tudíž nelze dovodit, jak má žalovaný při dalším rozhodování o výjimce postupovat. Rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[15] Krajský soud se dopustil i dalších pochybení. Stěžovatelce jakožto osobě zúčastněné na řízení fakticky odepřel právo podat vyjádření ke správním žalobám a vyjádření žalovaného. Stěžovatelka poukázala na judikaturu NSS. Dále uvedla, že krajský soud neměl důvod k tomu, aby postupoval podle § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Řízení o emisní výjimce není navazujícím řízením ve smyslu uvedeného zákona.

[16] Stěžovatelka se vyjádřila i ke kasační stížnosti žalovaného. Sdělila, že se s ní ztotožňuje a odkazuje na svou kasační stížnost.

Vyjádření žalobců ke kasačním stížnostem

[17] Žalobci podali ke kasačním stížnostem shodná vyjádření. Krajský soud podle nich správně posoudil otázku nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Jeho závěr se opírá přímo o sdělení žalovaného (str. 71, 78 a 79 jeho rozhodnutí, na které krajský soud odkázal v poznámce pod čarou č. 6). Vady rozhodnutí správních orgánů nemohou být zhojeny průběžným doplňováním skutkového stavu v době platnosti výjimky, protože se jedná o objektivně zjistitelné informace již v době rozhodování. Z podkladů předložených stěžovatelkou v průběhu správního řízení není zřejmé, jakých konkrétních hodnot emisních koncentrací znečišťujících látek má být na konci roku 2022 dosaženo a zda bude trvání výjimky nutné. Jedná se přitom o informaci, kterou musela mít stěžovatelka k dispozici již v průběhu správního řízení. Garance dosažení určité výše emisních hodnot je totiž předpokladem pro uzavření smlouvy s dodavatelem ekologizačních technologií.

[18] Tvrzení, že nedostatky zjištěného skutkového stavu je možné zhojit průběžným přezkumem emisních limitů podle § 18 odst. 5 zákona o integrované prevenci, neobstojí. Ustanovení pouze ukládá správním orgánům povinnost posoudit důvodnost udělené emisní výjimky při každém dalším přezkumu závazných podmínek povolení. To je oproti řádně zjištěnému skutkovému stavu v době rozhodování podle § 3 správního řádu zcela odlišným požadavkem. Žalovaný mohl v souladu s § 19a odst. 4 zákona o integrované prevenci vyzvat stěžovatelku, aby doplnila podklady žádosti a prokázala tak bez důvodných pochybností, jakých emisních koncentrací má být po optimalizaci technologií na konci roku 2022 přesně dosaženo. Teprve poté mohl žalovaný při kontrole zprávy předložené do 30. 4. 2023 kvalifikovaně vyhodnotit, zda bude výjimka potřebná i v dalším období a v jakém rozsahu.

[19] Podle žalobců není napadený rozsudek vnitřně rozporný. Povinnost přezkoumat po dvou letech výši stanoveného emisního limitu vyplývá přímo ze závazného harmonogramu. Nejedná se však o přezkumné řízení ve smyslu § 18 zákona o integrované prevenci (to má proběhnout až 17. 8. 2024), ale o přezkoumávání, resp. kontrolu, plnění závazných podmínek integrovaného povolení v širším slova smyslu. Výsledkem tohoto

pokračování

přezkoumávání může (ale nemusí) být zahájení přezkumného řízení podle § 18 odst. 1 a násl. uvedeného zákona.

[20] Nepravdivé je i tvrzení, že z rozsudku není zřejmé, jak má žalovaný postupovat v dalším řízení. Žalovaný má povinnost zrušit výjimku pro třetí až šestý rok a uložit krajskému úřadu, aby stěžovatelku vyzval k doplnění žádosti, příp. aby výjimku v uvedeném období vůbec neudělil.

[21] Stěžovatelka může optimalizovat již nainstalované technologie nebo urychlit instalaci dalších technologií, aby bylo dosaženo limitů stanovených v závěrech o BAT. Možná je i žádost o prodloužení udělené emisní výjimky, viz výjimka pro Elektrárnu Pruněrov II.

[22] Podle žalobců postupoval krajský soud správně, pokud rozhodl urychleně s odkazem na § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Řízení o změně integrovaného povolení je navazujícím řízením ve smyslu uvedeného zákona [viz jeho § 3 písm. g) body 10 a 14]. Pokud by však NSS dospěl k opačnému závěru, jsou žalobci přesvědčeni, že se nejedná o vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V projednávané věci je dán závažný důvod pro přednostní rozhodnutí ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s. Jedná se o rozsáhlé a nevratné znečištění životního prostředí toxickou rtuť a oxidy dusíku. Žalobci poukázali na čl. 9 Aarhuské úmluvy. Dále doplnili, že soudní řád správní ani jiný právní předpis neukládají krajskému soudu povinnost vyrozumět účastníky řízení ani osoby zúčastněné na řízení o přednostním projednání žaloby či o předřazení rozhodování o věci samé rozhodnutí o odkladném účinku.

[23] Závěrem žalobci upozornili, že základním smyslem a účelem směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU je stanovení podmínek integrovaného povolení v souladu s nejlepšími dostupnými technikami (BAT). Výjimka z tohoto pravidla je přípustná pouze v případě určitých zvláštních okolností, přičemž by nemělo být způsobeno závažné znečištění a celkově by mělo být dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Restriktivní výklad výjimky je proto namístě.

[24] Jiná vyjádření NSS neobdržel.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že výjimku lze uplatnit jen výjimečně. Proto musí být každá výjimka řádně odůvodněna a její potřeba řádně prokázána. To přitom platí pro celý rozsah výjimky a pro celou dobu jejího trvání (bod 13). Žalovaný stanovil na žádost stěžovatelky výjimku z plnění emisního limitu pro rtuť a oxidy dusíku na období šesti let. Zjištěný skutkový stav v odůvodnění rozhodnutí žalovaného ovšem osvědčuje potřebnost emisní výjimky pouze pro první dva roky. Poté má být potřebnost výjimky opět přezkoumána (bod 14). Krajský soud proto shledal, že nebyl zjištěn skutkový stav pro třetí až šestý rok, jenž by odůvodňoval postup podle § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci (bod 15).

[26] Nynějším úkolem NSS je přezkoumat právě uvedené závěry krajského soudu. Tedy především to, zda bylo nutné, aby žalovaný dopředu dostatečně a přesně zjistil skutkový stav věci pro celou dobu trvání emisní výjimky udělené podle § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci.

[27] Krajský úřad na žádost stěžovatelky rozhodl o změně integrovaného povolení (původně uděleného dne 6. 6. 2005) a stanovil pro bloky B1 až B4 Elektrárny Chvaletice pro období počínající od 17. 8. 2021 následující emisní limity:

Emisní zdroj zdroj/výdech	Látka nebo ukazatel	Závazný limit ²
Blok B1 001/001, 001/003	NO _x	platný od 17. 8. 2021 do 17. 8. 2027 190 (mg/m ³)
Blok B2 002/001, 002/003	Hg	platný od 17. 8. 2021 do 17. 8. 2027 23 (μg/m ³)
Blok B3 003/001, 003/003	NO _x	platný od 18. 8. 2027 175 (mg/m ³)
Blok B4 004/001, 004/003	Hg	platný od 18. 8. 2027 7 (μg/m ³)

Krajský úřad uvedl, že podle § 14 odst. 5 písm. b) zákona o integrované prevenci povolil výjimku z plnění emisního limitu pro oxidy dusíku a rtuť stanoveného v závěrech o BAT mj. za podmínky, že v průběhu trvání výjimky budou plněny emisní limity stanovené ve výše uvedené tabulce. Krajský úřad současně uložil stěžovateli, aby každý rok (k 30. 4.) předložila zprávu o plnění podmínek integrovaného povolení, jejíž součástí bude zpráva o realizovaných technologiích a provedených opatřeních ke snížení emisí oxidů dusíku a rtuti, která povedou k dosažení emisních limitů podle závěrů o BAT. Výrok rozhodnutí krajského úřadu dále obsahuje časový harmonogram, který stěžovatelce určuje pro každý rok trvání výjimky další povinnosti. Ke dni 17. 8. 2024 bude učiněn přezkum integrovaného povolení a podle výsledku případně stanoven nový nižší emisní limit.

[28] Žalovaný po podaných odvoláních částečně změnil rozhodnutí krajského úřadu. Konkrétně v harmonogramu doplnil povinnost stěžovatelky, aby v letech 2022 a 2023 doložila další údaje k použitým opatřením (provozní dobu absorberů na určených linkách, počet provozních hodin bloků a výsledky měření emisí rtuti do konce roku 2021). Dále žalovaný stěžovateli uložil, aby v roce 2023 ke zprávě připojila i návrh na úpravu (snížení) emisního limitu pro oxidy dusíku i rtuť, pokud měření prokáží, že dosahované hodnoty emisí jsou stabilně nižší než uložený emisní limit.

[29] Krajský úřad i žalovaný ve svých rozhodnutích upozornili, že úřad může na základě přezkumu podle § 18 odst. 1 zákona o integrované prevenci *kdykoli* ověřit, zda nedošlo ke změně okolností, za kterých byla výjimka z emisních hodnot stanovených v závěrech o BAT povolena, tzn., že emisní výjimka může být upravena i mimo stanovený časový harmonogram (str. 86 rozhodnutí žalovaného a str. 19 rozhodnutí krajského úřadu).

² Roční průměr nebo průměr za interval odběru vzorků.

pokračování

[30] Podle § 14 odst. 4 zákona o integrované prevenci *úřad stanoví emisní limity, které zajišťují, že za běžných provozních podmínek emise nepřekročí úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o nejlepších dostupných technikách*, a to jedním ze způsobů uvedených v citovaném ustanovení. Podle § 14 odst. 5 téhož zákona *může úřad v konkrétních případech stanovit mírnější emisní limity, než je stanoveno v odstavci 4. Postup lze použít, pouze pokud odborné posouzení předložené provozovatelem prokáže, že v jeho důsledku nedojde k závažnému znečištění životního prostředí, celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí a že by dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami popsány v závěrech o nejlepších dostupných technikách vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí, a to z důvodů a) zeměpisné polohy daného zařízení nebo místních podmínek životního prostředí, nebo b) technické charakteristiky daného zařízení. Náležitosti obsahu odborného posouzení stanoví prováděcí právní předpis.*

[31] Podle § 3 správního řádu *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*

[32] Správní orgány posuzovaly žádost stěžovatelky o udělení emisní výjimky podle § 14 odst. 5 písm. b) zákona o integrované prevenci. Toto ustanovení implementuje výchozí právní úpravu v čl. 15 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), podle které mohou státní orgány udělit výjimku z emisních limitů stanovených v závěrech o BAT (a odpovídá též bodu 16 preambule směrnice). Správní orgány v této věci přihlížely též k požadavkům metodiky Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 8. 2019, čj. MZP/2019/710/7795 (příp. metodiky z roku 2018), jež podrobněji upravuje možnosti postupu podle § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci.

[33] Krajský soud ve svém rozsudku zdůvodnil, že žalovaný postavil své rozhodnutí na tom, že zjištěný skutkový stav osvědčuje potřebnost výjimky nejméně pro první dva roky. Tím žalovaný popřel výjimečnost výjimky (body 14 a 15 rozsudku). Krajský soud přitom poukázal na str. 71, 78 – 79 rozhodnutí žalovaného (viz poznámka pod čarou č. 6 napadeného rozsudku).

[34] Žalovaný se na str. 70 až 77 zabýval tím, zda byly splněny podmínky pro udělení výjimky pro emise oxidů dusíku. Sdělil, že stěžovatelka snížila hodnotu návrhového emisního limitu oxidů dusíku ze 195 mg/m³ na 190 mg/m³. Jedná se o bezpečně zjištěnou úroveň emisí NO_x, a to na základě ročních průměrných hmotnostních koncentrací NO_x dosažených v roce 2020. Proto lze konstatovat, že s ohledem na hodnoty stanovené v roce 2020 je navržená hodnota akceptovatelná přinejmenším pro rok 2021 a 2022 (str. 70 – 71). Podmínkami pro udělení výjimky pro rtuť se žalovaný zabýval na str. 77 až 82. Uvedl přitom, že lze přisvědčit krajskému úřadu, že provozní měření ještě neprokázalo konkrétní vliv látkových filtrů na emise Hg. Jejich první efekt na lince L2 by měl být zřejmý v roce 2022.

[35] Podle časového harmonogramu stanoveného správními orgány má stěžovatelka mj. povinnost předložit do 30. 4. 2023 návrh na úpravu (snížení) emisního limitu pro oxidy dusíku i rtuti, pokud měření prokážou, že dosahované hodnoty emisí jsou stabilně nižší

než původně uložený emisní limit (190 mg/m³ pro oxidy dusíku a 23 µg/m³ pro rtuť). Z této povinnosti vyplývá, že ke změně stanovených emisních limitů povedou *jakékoli* nižší hodnoty emisí oxidů dusíku a rtuti, bude-li jich Elektrárna Chvaletice stabilně dosahovat (shodně str. 74 a 81 rozhodnutí žalovaného). Taková situace by pak mohla vyvolat přezkum a následnou změnu závazných podmínek integrovaného povolení.

[36] Uvedenou dvouletou lhůtu od počátku běhu výjimečného stavu žalovaný určil u emisí NO_x s ohledem na povinnost stěžovatelky (danou vyhláškou č. 415/2012 Sb.) vést údaje o provozu bloků B1 až B4 a absorberů za linkami L1 a L2, a tudíž možnost tyto údaje poskytnout krajskému úřadu již po měřeních v druhé etapě harmonogramu k 30. 4. 2023. Tímto způsobem bude zajištěno, aby stanovený emisní limit odpovídal skutečnému stavu realizovaných opatření k dosažení emisních hodnot souladných se závěry o BAT a aby nevznikaly v harmonogramu zbytečné prodlevy (str. 71 – 72). Obdobný názor žalovaný vyslovil i v souvislosti s emisemi rtuti (str. 79).

[37] Z uvedeného textu je zřejmé, že skutkový stav se bude v průběhu trvání emisní výjimky měnit. Tento vývoj je očividný a zároveň žádoucí již s ohledem na samotný účel a smysl udělené výjimky. Cílem udělené emisní výjimky, jak jej předpokládá zákon o integrované prevenci i směrnice 2010/75/EU, je postupně dosáhnout emisních hodnot stanovených v závěrech o BAT, ty má stěžovatelka podle harmonogramu plnit po uplynutí emisní výjimky, tj. od 18. 8. 2027. Současně je z rozhodnutí správních orgánů zjevné, že nelze předvídat, jak přesně se bude skutkový stav věci vyvíjet, tedy jakých konkrétních emisních hodnot bude stěžovatelka v průběhu trvání výjimky dosahovat. Vše závisí na účinnosti přijatých ekologizačních opatření. Rozhodnutí krajského úřadu obsahuje výše popsany harmonogram (doplněný žalovaným), jenž stanoví závazné podmínky, které musí stěžovatelka v průběhu trvání výjimky plnit v určených etapách. Po jejich uplynutí krajský úřad posoudí účinnost použitých ekologizačních opatření a podle výsledků upraví emisní limity, případně rozhodne o ukončení výjimečného stavu.

[38] Proto nelze dopředu zjistit úplný skutkový stav věci pro celou dobu trvání emisní výjimky v okamžiku rozhodování o této výjimce. Podstatou emisní výjimky je umožnit provozovatelům spalovacích zařízení, aby ve stanovené době dosáhli úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami, aniž by to zároveň vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí. Současně je však nutné dbát, aby tímto postupem nebylo způsobeno závažné znečištění a celkově aby bylo dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Obdobně se vyjádřil i krajský úřad v rozhodnutí o udělení výjimky (str. 33 a 34).

[39] Předpoklad změny skutkového stavu v průběhu trvání integrovaného povolení potvrdil NSS i v rozsudku ze dne 15. 10. 2015, čj. 3 As 70/2014 - 52. Uvedl v něm při výkladu § 18 odst. 1 zákona o integrované prevenci, že „účelem tohoto postupu je zjistit případnou existenci změny okolností, k nimž došlo od doby stanovení závazných podmínek integrovaného povolení (nejde tedy o přezkoumání, zda závazné podmínky byly definovány správně, ale o reakci na možnou změnu skutkových okolností rozhodných pro parametry závazných podmínek, k nimž mohlo dojít v průběhu času). Dojde-li tedy v mezidobí ke změnám relevantních skutkových okolností v takovém rozsahu, že jim již dříve stanovené závazné podmínky neodpovídají, následuje postup ve smyslu ustanovení § 19 či § 19a zákona o integrované prevenci“ (str. 5).

pokračování

[40] Judikatura, na kterou žalobci poukazovali na podporu své argumentace, se týkala zcela odlišných případů, než NSS posuzuje nyní [ve věci sp. zn. 1 As 165/2018 NSS v bodě 18 rozsudku uvedl: „*Žádá-li účastník o udělení licence pro určité přesně vymezené časové období, není možno, aby správní orgán nad rámec této žádosti, kterou je vázán, posuzoval skutkové a právní otázky, které se vztahují k jinému časovému období.*“; řízení ve věci sp. zn. 10 As 115/2020 se týkalo otázky, zda se § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje na rozhodovací činnost správních orgánů, včetně rozhodovací činnosti finančního arbitra].

[41] Krajský soud nepřihlédl ke skutečnosti, že skutkový stav věci se bude v průběhu trvání výjimky nevyhnutelně měnit, a to v souladu se smyslem a účelem této výjimky. Nijak v této souvislosti neposoudil ani kontrolní mechanismy, které zahrnuje harmonogram stanovený v rozhodnutích správních orgánů. Nesprávně, resp. nedostatečně, tak posoudil otázku dostatečně zjištěného skutkového stavu. Toto pochybení krajského soudu namítali oba stěžovatelé, jejich kasační stížnosti jsou proto důvodné. NSS ovšem zdůrazňuje, že uvedené závěry činí přímo s ohledem na specifika § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci, nikoli ve vztahu ke správnímu řízení o jakékoli výjimce.

[42] Stěžovatelé dále namítli, že krajský soud při přezkumu rozhodnutí žalovaného postupoval chybně podle § 9d odst. 2 věty první zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle kterého má správní soud I. stupně povinnost rozhodnout o žalobě proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních do 90 dnů od jejího podání. Rozhodnutí žalovaného ale podle stěžovatelů není rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení.

[43] NSS souhlasí se stěžovateli, že nebyl dán důvod k tomu, aby krajský soud postupoval podle § 9d odst. 2 věty první zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 3 písm. g) téhož zákona *se navazujícím řízením rozumí řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o...* (důraz přidal NSS). Jinými slovy – navazujícím řízením je řízení, které v časové souslednosti navazuje na proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). V nyní projednávané věci nebylo učiněno posuzování vlivů na životní prostředí, tudíž řízení vedené k vydání napadeného rozhodnutí žalovaného z procesního hlediska ani nemohlo být navazujícím řízením ve smyslu § 9d odst. 2 věty první zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[44] Na rozdíl od žalovaného ovšem NSS toto pochybení krajského soudu nepovažuje za důvod zmatečnosti řízení. Použití nesprávné právní (byť procesní) normy nespadá pod výčet důvodů zmatečnosti, jak jej stanoví § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejedná se ani o důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku. NSS může z důvodu chybného užití právní normy zrušit napadený rozsudek podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Učiní tak ale pouze za podmínky, že vytýkané pochybení soudu mohlo mít za následek nesprávné posouzení skutkových či právních otázek, jež byly pro věc rozhodující (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb. NSS, body 21, 24 a 26).

[45] Žalovaný v souvislosti se urychleným řízením u krajského soudu namítl, že se krajský soud nemohl podrobně seznámit se správním spisem. Ten přitom obsahuje

řadu podkladů, které svědčí o dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Krajský soud přitom zrušil jeho rozhodnutí právě z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

[46] Podle NSS není z rozsudku patrné, že by přednostní přezkum rozhodnutí žalovaného zapříčinil nesprávné závěry krajského soudu. Takovou souvislost ani nelze podle názoru zdejšího soudu bez pochybností prokázat. Ostatně NSS již v této věci zjistil jiné důvody, pro které musel rozsudek krajského soudu zrušit.

[47] K dalším námitkám NSS uvádí, že z napadeného rozsudku nijak nevyplývá, že by se krajský soud vměšoval do správního uvážení učiněného správními orgány. Krajský soud posuzoval pouze to, zda správní orgány řádně zjistily skutkový stav věci pro vydání emisní výjimky ve smyslu § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci. Shledal přitom, že skutkový stav věci nebyl dostatečně zjištěn pro třetí až šestý rok trvání výjimky. Z toho lze dovodit, že správní orgány mají v dalším řízení doplnit skutkový stav pro uvedené období, příp. emisní výjimku pro toto období neudělit. Není proto pravda, že by nebylo z napadeného rozsudku možné vyčíst, jak má žalovaný v dalším řízení postupovat.

[48] Stěžovatelka namítla, že jí krajský soud upřel některá procesní práva. Ze soudních spisů sp. zn. 60 A 5/2022 a 60 A 6/2022 (následně spojeno pod sp. zn. 60 A 5/2022) plyne, že krajský soud zaslal stěžovatelce výzvy a poučení osoby zúčastněné na řízení o jejich právech a povinnostech spolu s oběma žalobami žalobců; písemnosti jí byly doručeny 26. 1. 2022 a 27. 1. 2022 (viz 60 A 5/2022 - 116 a 60 A 6/2022 - 120). Stěžovatelka krajskému soudu oznámila, že bude uplatňovat svá práva v soudních řízeních, v podáních ze dne 1. 2. 2022. Dne 31. 1. 2022 zaslal žalovaný do spisu vyjádření k návrhu žalobců na přiznání odkladného účinku žalobám a dne 23. 2. 2022 též vyjádření k žalobám. Krajský soud podání žalovaného nepřeposlal žalobcům ani osobám zúčastněným na řízení a 4. 3. 2022 vydal rozhodnutí ve věci. Rozsudek byl stěžovatelce doručen dne 7. 3. 2022.

[49] Základní procesní práva osob zúčastněných na řízení v soudním řízení upravuje § 34 odst. 3 s. ř. s. Tyto podmínky krajský soud splnil. Další procesní práva osob zúčastněných na řízení upravují např. § 45 (nahlížení do spisu), § 49 odst. 5 (kladení otázek při jednání) či § 8 odst. 5 (namítání podjatosti) s. ř. s., těch však nebylo s ohledem na kvapný soudní proces využito. Ustanovení § 74 odst. 1 s. ř. s. stanoví, že *došlé vyjádření [žalovaného] doručí [soud] žalobci a osobám zúčastněným na řízení; přitom může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci.* Krajský soud však nezaslal vyjádření žalovaného k podaným žalobám žalobcům ani osobám zúčastněným na řízení. V dalším řízení tedy bude žádoucí, aby krajský soud své pochybení napravil a vyjádření žalovaného k žalobám přeposlal jak žalobcům, tak stěžovatelce a dalším osobám zúčastněným na řízení (těm může též poskytnout lhůtu k podání repliky). Krajský soud zašle stěžovatelce i návrhy žalobců na přiznání odkladného účinku žalobám (pokud již tak neučinil), jelikož se dotýkají jejich práv. Rovněž bude muset krajský soud o těchto návrzích rozhodnout (pokud nevydá rozhodnutí ve věci neprodleně poté, co bude mít k dispozici veškeré podklady pro meritorní rozhodnutí).

[50] NSS závěrem opakuje, že krajský soud pochybil především tím, že zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci pro celé šestileté období trvání udělené emisní výjimky. Soud měl přihlédnout

pokračování

ke skutečnosti, že skutkový stav věci se bude v průběhu trvání emisní výjimky nutně měnit (a to plně v souladu se smyslem a cílem této výjimky), a tuto skutečnost uvážit a zahrnout do svých závěrů.

[51] Zda byly stanovená doba výjimky, emisní limity v ní uvedené a závazné podmínky obsažené v harmonogramu udělené výjimky dostatečné a zároveň přiměřené, je odlišná otázka. Odpovědět na ni bude muset krajský soud na základě podaných žalobních námitek v dalším řízení. Vodítkem mu bude především právní rámec umožňující udělení emisní výjimky v § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci (vycházející z čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU a bodu 16 preambule této směrnice) a podpůrně též metodika MŽP. NSS připomíná, že metodický pokyn sice není obecně závazný z pohledu práva, ale může být závazný pro správní orgány (viz rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010 - 63, bod 18, či rozsudek ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005 - 57, č. 605/2005 Sb. NSS). Správní soud je poté oprávněn přezkoumat, zda správní orgán postupoval v souladu s příslušným metodickým pokynem (viz rozsudek ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007 - 251, č. 1383/2007 Sb. NSS). Zdejší soud dále upozorňuje, že v jiné věci již dříve dovodil, že správní soud je za určitých okolností schopen sám posoudit i odborné otázky. V opačném případě si může přizvat znalce z oboru (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014 - 50, č. 3252/2015 Sb. NSS, bod 47).

[52] V další fázi přezkumu se jistě uplatní i úvaha krajského soudu, že výjimku (zvláště s přihlédnutím k právním požadavkům na ochranu životního prostředí) je nutné vykládat restriktivně – avšak stále v souladu s jejím textem a účelem (srov. stanovisko generální advokátky Juliane Kokott z 8. 6. 2017 ve věci C-246/16, *Enzo Di Maura*, bod 32, respektive připojená poznámka pod čarou č. 16).

IV. Závěr a náklady řízení

[53] Ze shora uvedených důvodů NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. května 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu