



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky, soudkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **ENERGY Ústí nad Labem, a. s.**, se sídlem Žukovova 100/27, Ústí nad Labem, zastoupená JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2020, č. j. MZP/2020/430/482, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 A 108/2020-66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 31. 7. 2020,

č. j. MZP/2020/430/482, sp. zn. R/3790 (dále jen „rozhodnutí ministra“), a zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 6. 4. 2020 o zamítnutí žádosti žalobce ze dne 13. 3. 2020 o dočasnou změnu metodiky monitorování oproti Monitorovacímu plánu 2017 (dále jen „žádost stěžovatelky“), a navrhla věc vrátit k dalšímu řízení. Městský soud žalobu zamítl.

[2] Žalobkyně požádala 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 o dočasnou změnu metodiky monitorování oproti Monitorovacímu plánu 2017. Žádost žalovaný zamítl (dále jen „sdělení žalovaného“).

[3] Jádrem sporu před městským soudem byla povaha správního aktu označeného jako sdělení žalovaného. Zatímco žalovaný trval na tom, že sdělení žalovaného mělo pouze neformální informativní charakter, žalobkyně tento názor nesdílí. Naopak byla přesvědčena, že naplňovalo materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu.

[4] Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí (sdělení žalovaného) rozklad, ministr životního prostředí jej jako nepřípustný zamítl. Proti zamítavému rozhodnutí ministra životního prostředí se žalobkyně bránila žalobou. Namítala především to, že je sdělení žalovaného formálně rozhodnutím dle § 67 správního řádu.

[5] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je přesvědčen, že žádost stěžovatelky je nutné posoudit i přes její formální označení jako oznámení změny v souladu s čl. 23 odst. 2 ve spojení s čl. 15 odst. 1 nařízení a § 4 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „zákon o obchodování s povolenkami“). Sdělení žalovaného nemohlo být rozhodnutím ve smyslu správního řádu, neboť nedošlo k zahájení správního řízení.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek městského soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 A 108/2020 (dále jen „napadený rozsudek“), kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., požaduje jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení městskému soudu.

[7] Stěžovatelka především namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

[8] Dále stěžovatelka míní, že i kdyby se její žádost posuzovala ve smyslu § 4 zákona o obchodování s emisními povolenkami, správní řízení bylo zahájeno podáním žádosti. Má totiž za to, že řízení dle § 4 zákona o obchodování s emisními povolenkami je řízením, které lze zahájit jak *ex officio*, tak na žádost. Své tvrzení opírá i o to, že ve smyslu § 4 odst. 3 písm. b) zákona o obchodování s povolenkami je možné zrušit povolení k emisím skleníkových plynů na základě žádosti provozovatele zařízení. Není přitom patrný žádný relevantní důvod pro rozlišování mezi způsobem zahájení řízení o změně a způsobem zahájení řízení o zrušení povolení k emisím skleníkových plynů. Zrušení povolení totiž fakticky není nic jiného než forma jeho změny.

pokračování

[9] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud založil svou argumentaci ohledně zahájení řízení o změně povolení k emisím skleníkových plynů výlučně na znění důvodové zprávy k § 4 zákona o obchodování s povolenkami. Podle ní řízení o změně povolení k emisím skleníkových plynů zahajuje sám správní orgán. Městský soud ale zcela opomenul, že existují správní řízení, která mohou být zahájena jak *ex officio*, tak na žádost.

[10] Pokud by řízení mohlo být zahájeno pouze *ex officio* (s čímž stěžovatelka nesouhlasí), i tak by v tomto konkrétním případě zahájeno bylo. S ohledem na rozsah a dobu e-mailové komunikace měla stěžovatelka legitimní očekávání, že výsledkem této komunikace bude vydání správního rozhodnutí. Vzhledem ke stěžovatelčině procesní aktivitě v průběhu komunikace se žalovaným došlo ke zhojení případných formálních vad souvisejících se zahájením správního řízení.

[11] Stěžovatelka spatřuje několik vad napadeného rozsudku. Prvně namítá, že městský soud posuzoval důvodnost rozhodnutí ministra životního prostředí, avšak opomněl se vypořádat se skutečností, že toto odůvodnění bylo učiněno až v rozkladovém řízení. Žalovaný se v odůvodnění omezil pouze na tvrzení, že „(p)o důkladném zvážení MŽP dočasnou změnu metodiky monitorování zamítá“. Rozhodnutí žalovaného o zamítnutí dočasné změny metodiky (sdělení žalovaného) je podle stěžovatelky nejen věcně nesprávné, ale také nesplňuje náležitosti § 68 správního řádu.

[12] Žalovaný se stručně vyjádřil k jednotlivým stížným námitkám. Má za to, že stěžovatelka vychází z nesprávného znění § 4 zákona o obchodování s povolenkami. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že městský soud založil svoji argumentaci pouze na důvodové zprávě k zákonu o obchodování s povolenkami. Soud svoji argumentaci opřel nejenom o důvodovou zprávu, ale provedl i jazykový výklad zákona o obchodování s emisními povolenkami.

[13] Stěžovatelčina námitka, že městský soud opomenul, že existují správní řízení, která mohou být zahájena jak *ex officio*, tak i na návrh, je podle žalovaného v kontextu projednávané věci nedůvodná. Městský soud v napadeném rozhodnutí nepopírá, že existují řízení, která je možné zahájit jak na návrh, tak z moci úřední. Městský soud ani netvrdí, že nelze zahájit řízení o změně povolení k emisím na žádost provozovatele. Pouze správně žádost posoudil jako oznámení změny, přičemž ne každé oznámení změny znamená automatické zahájení správního řízení. Žalovaný jako nedůvodnou odmítá i námitku, že podáním žádosti stěžovatelky došlo k zahájení řízení. Sdělení žalovaného není správním rozhodnutím, ale úkonem podle části čtvrté správního řádu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost **není důvodná** [§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.].

[16] Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí je vadou natolik závažnou, že je k ní Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Napadený rozsudek je srozumitelný, opřený o skutečnosti vyplývající ze spisového materiálu. Z jeho odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami byl soud veden při svém rozhodování a jaké důkazy byly zohledněny; soud se vyjádřil ke vzneseným námitkám.

[17] Nejprve je vhodné posoudit procesní stránku věci, která je mezi stranami sporná. Stěžovatelka totiž uvádí, že řízení o změně bylo zahájeno na návrh stěžovatelky. Žalovaný míní, že řízení dle § 4 zákona o obchodování s povolenkami je řízením *ex officio*.

[18] Na oznamovací povinnost zakotvenou v čl. 14 a čl. 15 nařízení přímo navazuje § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami: *„Provozovatel zařízení je povinen neprodleně oznámit ministerstvu každou zamýšlenou změnu v užívání nebo způsobu provozu zařízení, která může vyžadovat změnu podmínek zjišťování nebo 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.“* Zákon uvádí i výčet situací, ze kterých plyne, kdy žalovaný povolení změní. Je to v případech, ve kterých došlo *„a) ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení, nebo b) při provozu zařízení k závažnému nebo opakovanému porušení povinností stanovených tímto zákonem nebo uložených na jeho základě.“* Důvodová zpráva k § 4 zákonu o obchodování s povolenkami uvádí, že *„řízení o změně povolení zahajuje sám správní úřad (ministerstvo), a to na základě oznámení provozovatele zařízení nebo na základě vlastních zjištění“*.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že řízení o změně povolení dle § 4 zákona o obchodování s povolenkami je zahajováno *ex officio*. Ze zákonné úpravy a z důvodové zprávy plyne, že provozovatel oznámí změnu, kterou správní orgán přezkoumá. 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).

[20] Stěžovatelka míní, že městský soud opomenul skutečnost, že správní řízení mohou být zahajována jak *ex officio*, tak i na žádost. Nemá pravdu. Městský soud v napadeném rozhodnutí nerozporoval skutečnost, že by existovala řízení, která lze zahájit jak *ex officio*, tak i na žádost. Pouze uvádí, z jakého důvodu je řízení o změně, které navrhuje stěžovatelka, řízením dle § 4 odst. 1 zákona o obchodování s emisními povolenkami. Primárně žalovaný provede přezkum, na základě kterého může *ex officio* zahájit správní řízení o schválení změny.

[21] To, že řízení dle § 4 zákona o obchodování s povolenkami je správním řízením, jež lze zahájit i na žádost, stěžovatelka dovozuje z možnosti provozovatele podat žádost o zrušení povolení, které na základě této žádosti žalovaný zruší, jak plyne z § 4 odst. 3 písm. b) zákona o obchodování s povolenkami. Přitom podle stěžovatelky neexistuje relevantní důvod pro rozlišování mezi způsobem zahájení řízení o změně povolení a způsobem zahájení řízení o jeho zrušení, protože zrušení povolení není fakticky nic jiného než forma jeho změny.

pokračování

[22] Je nesporné, že § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami upravuje povinnost provozovatele oznámit žalovanému každou zamýšlenou změnu. Odstavec 2 předmětného ustanovení upravuje specifické důvody pro změnu nebo zrušení povolení žalovaným. Pokud došlo ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení, nebo došlo k závažnému či opakovanému porušení povinností, může žalovaný na základě přezkumu povolení změnit, nebo zrušit. Zákon vytváří větší prostor pro uvážení žalovanému, zda bude měnit povolení o emisích skleníkových plynů, nebo zda došlo k tak závažným změnám či porušení povinností, že žalovaný povolení o emisích skleníkových plynů zruší. Navíc zákon upravuje speciální podmínky pouze pro zrušení povolení (§ 4 odst. 3 zákona o obchodování s povolenkami). K tomuto se vyjadřuje i důvodová zpráva k zákonu o obchodování s povolenkami: *„Dále jsou upraveny další podmínky pro zrušení (na žádost, není-li povolení využíváno déle než dva roky a pokud je provoz ukončen) a zánik povolení.“* Názor stěžovatelky, že řízení o změně a řízení o zrušení jsou fakticky totožná, protože se jedná o řízení o změně, není správný. Je pravdou, že § 4 odst. 3 zákona o obchodování s povolenkami upravuje možnost zahájení řízení na žádost. To ale neznamená, že se úprava vztahuje na celý § 4 zákona o obchodování s povolenkami, právě naopak. Smyslem speciálního vymezení je to, aby zákon reagoval na odlišné situace. V tomto případě zákonodárce vymezil tři speciální podmínky, za nichž může žalovaný rozhodnout ve správním řízení o zrušení povolení k emisi skleníkových plynů.

[23] Stěžovatelka je přesvědčena, že výsledkem správního řízení (které bylo zahájeno na žádost) mělo být správní rozhodnutí dle § 67 správního řádu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro posouzení povahy procesního řízení a povahy sdělení žalovaného je nezbytné zabývat se jejich materiální povahou. Je nutné zkoumat i jejich účel a vydání. Posuzovat by se mělo zejména to, zda sdělení žalovaného zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti konkrétních osob (viz § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu).

[24] Veřejná správa se provádí i jinými právními prostředky než správními rozhodnutími. V části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl. správního řádu) je upraveno vydávání tzv. jiných správních úkonů (aktů), které nejsou, zejména po formální stránce, rozhodnutími dle § 9 a násl. správního řádu. Za jiné správní akty správní řád označuje vyjádření, osvědčení, ověření nebo sdělení. Tímto výčtem však není okruh jiných úkonů vyčerpán. Může se jednat o stanoviska, posudky, registrace, vyrozumění, ale i souhlasy.

[25] Stěžovatelka žádala o dočasnou změnu na základě čl. 23 nařízení. Tento článek však je založen na režimu oznamovacím, což plyne i z účelu úpravy. Jedná se pouze o dočasnou změnu, tedy změnu trvale nezasahující změnu do práv a povinností účastníků (nemění pravomocné povolení k emisím skleníkových plynů, vydané podle správního řádu). O dočasné změně se nevede správní řízení a nevydává se správní rozhodnutí.

[26] Stěžovatelka dále namítá, že i u postupu podle § 4 zákona o obchodování s povolenkami jde o správní řízení. Ani v tom s ní nelze souhlasit. Zákonná úprava § 4 obchodování s povolenkami předpokládá zahájení správního řízení, až pokud žalovaný vyhodnotí, že má dojít k trvalé změně, nebo zrušení monitorovacího plánu. Správnímu řízení o změně nebo zrušení předchází přezkum podmínek žalovaným (§ 4 odst. 2 a § 4 odst. 3 zákona o obchodování s povolenkami). V průběhu tohoto přezkumného řízení

orgán zkoumá navrhované podmínky monitorování v souvislosti s povolením k emisím skleníkových plynů a hodnotí, zda se jedná o změnu významnou, nebo nevýznamnou.

[27] Cílem je zjištění, zda je potřeba zahájit správní řízení (ve smyslu čl. 15 odst. 3 nařízení a § 4 zákona o obchodování s povolenkami), a tudíž trvale upravit práva a povinnosti účastníků řízení, či nikoliv. Změny, které jsou významné, a zasahují tak výrazně do plánu monitorování emisí skleníkových plynů, je nutné schválit příslušným orgánem. Plán monitorování je totiž součástí povolení k emisím skleníkových plynů ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o obchodování s povolenkami, které je správním rozhodnutím. Schválením významné změny tedy dochází k trvalé úpravě práv a povinností účastníků řízení. Správní řízení se zahajuje až v momentě, kdy je na základě přezkumu vyhodnoceno, že se jedná o významné změny, které mohou zasáhnout do materiální stránky rozhodnutí o povolení k emisím skleníkových plynů. I z tohoto pohledu je proto stěžejní, aby v těchto případech žalovaný zahájil správní řízení.

[28] Přezkum dle § 4 odst. 2 zákona o obchodování s emisními povolenkami nemá materiální znaky správního řízení dle § 9 správního řádu. Proto není výsledkem přezkumu vydání správního rozhodnutí v souladu s § 67 správního řádu. Výsledkem přezkumu zahájeného na základě oznámení nebo jednou za pět let zahájeného žalovaným je úkon dle části čtvrté správního řádu.

[29] Nadto, jak vyplývá i z rozsudku městského soudu, zákonná úprava (§ 4 zákona o obchodování s emisními povolenkami) neukládá vydávat souhlas nebo nesouhlas ve formě správního rozhodnutí. Stěžovatelka byla opakovaně upozorněna na to, že řízení probíhá ve smyslu § 4 zákona o obchodování s emisními povolenkami. Ze spisového materiálu plyne, žalovaný v e-mailové komunikaci stěžovatelce vyvracel přesvědčení, že její žádost je žádostí o dočasnou změnu. Stěžovatelka v e-mailu ze dne 8. 3. 2020 přibližuje žalovanému problematické části prováděného monitorování. Na závěr e-mailu stěžovatelka uvádí, že *„(p)rovozovatel rovněž v tomto smyslu zvažuje změnu Povolení 2017 i Monitorovacího plánu 2017 a připravuje podklady pro tento postup“*. Žalovaný v odpovědi ze dne 9. 3. 2020 navrhuje možnosti dalšího postupu. Dne 25. 3. 2020 stěžovatelka zasílá e-mail, ve kterém hned na úvod upozorňuje žalovaného, že zaslaný roční výkaz emisí (žádost stěžovatelky) je nutno posuzovat v kontextu dočasné žádosti o změnu v monitorování. Žalovaný odpovídá dne 27. 3. 2020 s tím, že *„(z)měnu bohužel nelze schválit s platností pro rok 2019“*, a tvrdí, že změny mají být oznámeny nejpozději do 1 měsíce od provedení nebo do konce roku v souladu s § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami. Poté stěžovatelka 30. 3. 2020 odpovídá, že se závěry žalovaného nemůže souhlasit, a trvá na tom, že daná věc se nemá posuzovat dle § 4 zákona o obchodování s povolenkami. Žalovaný reaguje dne 30. 3. 2020 a podává stěžovatelce vysvětlení, z jakého důvodu se jedná o změnu ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami. Z pohledu Nejvyššího správního soudu byla stěžovatelka opakovaně upozorňována na skutečnost, že se jedná o změnu spadající pod § 4 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami. Zákonná úprava v tomto ustanovení neukládá povinnost vydat rozhodnutí dle § 67 správního řádu, naopak především ukládá povinnost žalovanému, aby provedl přezkum. Přinejmenším tato skutečnost musela vyvrátit stěžovatelčino očekávání, že výsledkem řízení bude správní rozhodnutí.

pokračování

[30] Dle stěžovatelky městský soud pochybil, když v napadeném rozsudku posuzoval důvodnost rozhodnutí ministra životního prostředí, aniž by se vypořádal s tím, že toto odůvodnění bylo učiněno až v rozkladovém řízení, čímž způsobil namítanou vadu napadeného rozhodnutí. Podstatné je, že již v první části odůvodnění napadeného rozhodnutí v bodě 4. Je uvedeno, že „žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí podal rozklad, ministr tento rozklad...“ Z této formulace jasně plyne, že ministr rozhodoval o rozkladu, který podala stěžovatelka. V části druhé odůvodnění napadeného rozsudku, a to v bodě 8., 10. a 11., městský soud začíná argumentaci tím, že „(m)inistr konstatoval“ nebo „(m)inistr se ztotožnil“. Nejvyšší správní soud z této formulace pochopil, že městský soud popisuje odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí rozkladu. V části čtvrté, bodě 70. napadeného rozsudku městský soud uvádí, že „ministr postupoval správně, když podaný rozklad v napadeném rozhodnutí zamítl jako nepřijatelný“. Odůvodnění městského soudu je konstruováno tak, že lze rozlišovat, v jakém případě se dotýká rozkladového zamítnutí a v jakém případě se zabývá jinými správními akty. Městský soud se vypořádal s tím, že odůvodnění bylo učiněno až v rozkladovém řízení. I tato námitka je nedůvodná.

[31] Stěžovatelka namítá nesprávný postup ministra životního prostředí, protože zamítnutím rozkladu jako nepřijatelného nechránil práva stěžovatelky, ale toliko žalovaného. Rozhodnutí o zamítnutí rozkladu jako nepřijatelného obsahuje podrobné odůvodnění, z jakého důvodu se ministr životního prostředí rozhodl pro zamítnutí rozkladu. Stěžovatelka neuvedla, jaké její práva nebyla chráněna. Ani tato námitka tedy není důvodná.

[32] Stěžovatelka dále uvádí, že nebyla respektována zásada *in dubio mitius*. Vykládá zásadu tak, že v pochybnostech je nutné poskytnout účastníkovi řízení soudní ochranu a vykládat právo ve prospěch žadatele, o jehož žádosti nebylo řádně rozhodnuto. V případě stěžovatelky však není důvodu tuto - obecně vzato jistě významnou - zásadu užít. Zákonná úprava totiž dostatečně jasně stanoví, jak má správní orgán postupovat, takže žádná relevantní pochybnost ve věci stěžovatelky neexistovala. Správní orgán postupoval v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud shledal i tuto námitku nedůvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu