



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobců: a) **H. D. – F. o. t. E. C. R.**

b) **F. B. S., z. s.**

oba sídlem Ú. 567/33, X B.

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**

sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

za účasti: I. **E. Ch. a. s.**

sídlem K E. 227, X Ch.

zastoupena advokátem JUDr. Petrem Zákouckým, LL.M.

sídlem V Celnici 1034/6, 110 00 Praha 1

II. **G. Č. r., z.s.**

sídlem P. p. 143/12, X P.

III. **Obec V.**

sídlem S. 239, X V.

IV. **P. k.,**

sídlem K. n. 125, X P.

V. **Z. p. P. z. s.**

sídlem B. 831, X P.

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2021, č. j. MZP/2021/550/1135,

takto:

I. Žaloby se zamítají.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení před krajským soudem.
- IV. Žalobce a) **je povinen** zaplatit osobě zúčastněné na řízení I. na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech 10 728 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Petra Zákouckého, LL.M., sídlem V Celnici 1034/6, 110 00 Praha 1.
- V. Žalobce b) **je povinen** zaplatit osobě zúčastněné na řízení I. na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech 10 728 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Petra Zákouckého, LL.M., sídlem V Celnici 1034/6, 110 00 Praha 1.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Věc se týká povolení výjimky z emisních limitů oxidů dusíku a rtuti pro elektrárnu Ch. Jádrem sporu mezi účastníky je jednak naplnění zákonných podmínek pro jejich stanovení, jednak jejich povolená výše a délka trvání.
2. Žalobci se žalobami¹⁾ domáhali zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž žalovaný částečně změnil a částečně potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 23. 7. 2021 č. j. KUOK 78464/2021 o 29. změně integrovaného povolení vydaného podle § 19a odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, pro zařízení „*Spalovací zařízení o jmenovitém tepelném příkonu větším než 50 MW*“ provozovatele E. Ch. a. s. (dále jen „provozovatel“). Ve věci byly krajským úřadem stanoveny a žalovaným následně aprobovány emisní limity rtuti ve výši 23 µg/m³ a oxidů dusíku ve výši 190 mg/m³ pro období 17. 8. 2021 – 17. 8. 2027, tj. na dobu 6 let, přičemž tyto hodnoty byly povoleny jako výjimka z emisních limitů spojených s nejlepšími dostupnými technikami stanovených prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. 7. 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) (dále jen „rozhodnutí Komise“) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích pro velká spalovací zařízení (dále jen „směrnice“).
3. Krajský soud ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 4. 3. 2022, č. j. 60 A 5/2022-156, kterým rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci pro udělení emisní výjimky nejméně pro třetí až šestý rok trvání této výjimky. Na základě kasačních stížností podaných žalovaným a provozovatelem ale NSS rozsudek krajského soudu zrušil s odůvodněním, že krajský soud nepřihlédl k tomu, že skutkový stav věci se bude v průběhu trvání výjimky nevyhnutelně měnit.
4. Krajský soud následně rozsudkem ze dne 21. 12. 2022, č. j. 60 A 5/2022-288 opětovně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, jelikož dospěl k závěru, že nebyly splněny zákonné podmínky pro udělení dotčené emisní výjimky. Na základě kasační

¹⁾ žaloby vedené pod sp. zn. 60 A 5/2022 (žalobce H. D. – F. o. t. E. C. R.) a 60 A 6/2022 (žalobce F. B. S., z. s.) byly usnesením ze dne 11. 2. 2022 č. j. 60 A 5/2022-137, spojeny

stížnosti provozovatele NSS rozsudkem ze dne 29. 8. 2023, č. j. 10 As 20/2023-115 (dále jen „zrušující rozsudek“) rozsudek krajského soudu opětovně zrušil.

II. Argumentace stran

Žaloba

5. Žalobci se domáhali zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí krajského úřadu, jejichž nezákonnost spatřovali v nenaplnění předpokladů pro udělení výjimky, jakož i v nepřiměřenosti udělených výjimek a délky jejich trvání.
6. Žalobci předně namítali absenci zakotvení plánu výroby provozovatele ve výroku napadeného rozhodnutí. Dle žalobců se jedná o jeden z klíčových předpokladů žádosti provozovatele k udělení výjimky, jehož splnění ovlivní výsledné dopady výjimky na životní prostředí a na lidské zdraví. Žalobci mají obavy z překračování avizovaného plánu výroby, k němuž již v roce 2021 reálně došlo o zhruba 17 %. Při překročení plánu výroby by mohlo dojít ke znečištění životního prostředí výrazně větším množstvím rtuti a oxidů dusíku oproti údajům předpokládaným v žádosti provozovatele. Napadené rozhodnutí však tímto způsobem zasahuje nejen do práv žalobců, ale i do práv samotného provozovatele, který by případně mohl být postižen za neplnění předpokládaného plánu výroby, ačkoli mu nebylo závazným výrokem správního rozhodnutí uloženo tento plán výroby dodržovat. Absence podstatného předpokladu žádosti v závazných podmínkách integrovaného povolení tak dle žalobců způsobuje nezákonnost rozhodnutí, neboť tím dochází k porušení ustanovení § 14 odst. 5 ve spojení s § 13 odst. 4 písm. e) zákona o integrované prevenci.
7. Dále žalobci zdůraznili judikaturou správních soudů a Soudního dvora Evropské unie dovozovanou nutnost restriktivního výkladu v oblasti výjimek z ochrany životního prostředí. Dle žalobců provozovatel ve správním řízení neprokázal splnění zákonných podmínek ani pro jeden z polutantů, jak je v jednotlivostech uvedeno níže.
8. V případě rtuti podle žalobců unikne po dobu trvání výjimky do životního prostředí ze zařízení provozovatele přinejmenším o 1 234 kg rtuti více než v případě dodržení emisního limitu spojeného s BAT. S přihlédnutím k vysoké nebezpečnosti rtuti pro lidské zdraví a životní prostředí by podmínka zákazu závažného znečištění životního prostředí byla podle žalobců splněna v případě prokázání, že množství absolutních emisí rtuti do životního prostředí bude ve srovnání s dodržením emisního limitu podle BAT jen nepatrně vyšší. V nyní projednávané věci by byl dopad výjimky na životní prostředí významně horší než v případě plnění emisního limitu spojeného s BAT, přesto žalovaný opakovaně uvádí, že k závažnému znečištění životního prostředí nedojde.
9. Povolená výjimka dále dle žalobců nesplňuje zákonný požadavek zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí, neboť dle metodiky žalovaného² je hodnocení výjimky u obou polutantů ve vztahu k životnímu prostředí převážně negativní, resp. neutrální-negativní. Pozitivnějšího hodnocení dle kritérií § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci mohlo být dle žalobců dosaženo stanovením emisního stropu (pro rtuť v kg/rok, pro oxidy dusíku v t/rok), stanovením nižšího emisního limitu nebo zkrácením doby trvání výjimky na méně než dva roky. Povolením výjimky došlo dle žalobců rovněž k porušení zásady legitimního očekávání a zákazu libovůle, neboť žalovaný i krajský úřad ve věci postupovali v rozporu

²⁾ Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí k aplikaci § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci na velká spalovací zařízení ze dne 28. 8. 2019, č. j. MZP/2019/710/7795, dále jen „metodika“

s výsledky hodnocení dle metodiky, která pro ně byla právně závazná a která má zaručovat, že budou všechny žádosti hodnoceny podle stejných objektivních kritérií.

10. Udělený emisní limit pro oxidy dusíku ve výši 190 mg/m³ po celou dobu výjimky pro všechny kotle je dle žalobců nepřiměřeně vysoký, neboť nereflektuje skutečné emise zařízení, rozdílné u každé z linek, ani plánovaný postup jejich snižování. Přesto krajský úřad udělil výjimku ve výši navrhovaného emisního limitu ve stejné výši pro obě linky a žalovaný tento postup napadeným rozhodnutím aproboval. Rovněž doba trvání výjimky měla být stanovena pro části zařízení odlišně, jelikož mezi linkou 1 a linkou 2 zařízení existují rozdíly v pokročilosti přijímání ekologizačních opatření. Výjimka přitom musí být dle § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci udělena pouze na nejkratší možnou dobu. Z napadeného rozhodnutí je přitom dle žalobců zřejmé, a sám žalovaný to v něm uznává, že v řízení nebylo bez důvodných pochybností prokázáno, že způsob provozování zařízení z technických důvodů neumožňuje stanovení odlišných hodnot emisních limitů ani stanovení odlišné doby trvání výjimky pro jednotlivé části zařízení. Jelikož žalovaný i krajský úřad vzali za základ svých rozhodnutí nepodložený skutkový stav, jednali v rozporu s § 3 správního řádu, dle kterého mají povinnost postupovat v řízení tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podkladová data přitom dle žalobců byla snadno zjistitelná z provozní evidence vedené provozovatelem dle přílohy č. 10 k vyhlášce č. 415/2012 Sb., kterou provozovatel v průběhu řízení odmítl předložit.
11. Dále žalobci namítali, že stanovené emisní limity rtuti a oxidů dusíku vycházejí z neaktuálního stavu emisí zjištěného na počátku roku 2020, ačkoliv od té doby v zařízení došlo k instalaci nové technologie – látkových filtrů. Ty vedou k výraznému snížení emisí a jejich účinky lze již dnes podle žalobců vyhodnotit. Látkové filtry přispívají u rtuti ke snížení emisí zhruba o 67 %. Správní orgány tak vycházely ze zastaralého skutkového stavu, který vyžaduje zásadní doplnění. Stanovený emisní limit je v důsledku toho nepřiměřeně vysoký, neboť nereflektuje skutečné emise zařízení ani plánovaný postup jejich snižování. Žalovaným nastavený harmonogram navíc necílí na urychlení ekologizace zdroje, ale na budoucí zjištění dosud nejasného skutkového stavu, který měl být zjištěn již v rámci tohoto řízení.
12. Ve správním řízení dle žalobců nebylo prokázáno ani splnění poslední zákonné podmínky, a sice že by dosažení úrovně emisí spojených s BAT vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí. Ekonomické hodnocení předložené provozovatelem bylo provedeno jak v rozporu se zákonem, tak v rozporu s metodikou, neboť jsou v něm započítány i náklady na instalaci látkových filtrů, ačkoli nebyl efekt této technologie nijak zohledněn při stanovení výjimečného emisního limitu. V případě odstranění nákladů na látkové filtry z ekonomického hodnocení by výsledek tohoto hodnocení byl negativní a výjimka by nemohla být udělena. Žalovaný se aprobačním postupem krajského úřadu navíc nepřipustně odchýlil od svého předešlého rozhodnutí, kterým je sám vázán a zároveň se dopustil porušení zásady legitimního očekávání a zákazu svévole, neboť postupoval v rozporu s metodikou, která pro něj byla závazná a která má zaručovat, že budou všechny žádosti hodnoceny podle stejných objektivních kritérií.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Ve svém vyjádření shrnul závěry napadeného rozhodnutí. K namítané absenci zakotvení plánu výroby do podmínek rozhodnutí o udělení výjimky žalovaný uvedl, že žalobci předjímají, že provozovatel uvedl v žádosti záměrně

nepravdivé informace. Žalovaný však hodnotil splnění podmínek dle § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci a tyto shledal splněnými. Krajský úřad P. kraje je na základě přijímaných provozních informací oprávněn provést přezkum a upravit podmínky výjimky z BAT i mimo plánované přezkumy. Překročení plánované výroby v roce 2021 ještě nutně neznamená překročení množství absolutních emisí. Žalovaný se neztotožnil s výkladem žalobců ve vztahu k výsledku hodnocení kritérií ve vztahu k životnímu prostředí dle metodiky, neboť z metodiky nevyplývá, že výsledné hodnocení musí být jen pozitivní nebo neutrální-pozitivní, ani že je třeba poměřovat součty počtu hvězdiček hodnocení jednotlivých kritérií, tyto navíc slouží jen jako pomocné vodítko. Dle žalovaného je dále zdůvodnění provozovatele o nemožnosti stanovení odlišného emisního limitu příp. odlišné doby trvání výjimky legitimní. Návrhová hodnota emisního limitu rtuti $23 \mu\text{g}/\text{m}^3$ odpovídá bezpečně zjištěnému aktuálnímu stavu emisí rtuti a byla podložena výsledky měření emisí rtuti provedeného dle požadavků žalovaného. Žalovaný nesouhlasil s argumentací žalobců, že instalaci tkaninových odlučovačů budou sníženy emise rtuti o dalších 67 % a zcela pomíjí skutečnost, že podkladová měření emisí byla provedena při plné funkci instalovaných zařízení k omezování emisí, a tedy i elektrostatických odlučovačů. Žalovaný dále uvedl, že provozovatel byl zavázán každoročně k 30. 4. předložit zprávu o provedených opatřeních za předcházející kalendářní rok tak, aby bylo zřejmé, zda jsou realizována opatření vedoucí k ekologizaci zařízení. Po 3 letech bude proveden přezkum integrovaného povolení, jehož součástí bude i případný návrh na snížení emisního limitu, nebo i předčasné ukončení výjimečného režimu. Žalovaný navíc doplnil harmonogram předkládání průběžných zpráv provozovatelem tak, že zajistil možné snížení emisních limitů již po 2 letech. Ve vztahu k ekonomickému hodnocení se žalovaný ohradil proti argumentaci žalobců, kteří podle něj vytrhávají z kontextu dílčí závěry v pořadí druhého rozhodnutí žalovaného. Z ekonomického hodnocení vyplynulo, že náklady pro návrhový scénář jsou přiměřené a realizaci scénáře BAT by byly vynaloženy náklady, jejichž výše by naopak přínosům pro životní prostředí přiměřená nebyla.

Vyjádření provozovatele

14. Provozovatel (osoba zúčastněná na řízení I.) k žalobám uvedl, že řada námitek směřuje proti správnímu uvážení krajského úřadu a žalovaného a jako takové jsou ve správním soudnictví v zásadě nepřezkoumatelné. Žalovaný se byl dle provozovatele oprávněn od doslovného znění metodiky odchýlit, tím spíše za situace, kdy metodika (vypracovaná až koncem roku 2018) nekodifikuje ustálenou, jednotnou a dlouhodobou správní praxi. Požadavek žalobců na stanovení předpokládaného plánu výroby v závazných podmínkách integrovaného povolení nemá oporu v zákoně, v metodice ani v dosavadní správní praxi. Stanovení plánu výroby v závazných podmínkách integrovaného povolení by fakticky odpovídalo stanovení emisních stropů, jejichž autoritativní stanovení u daného typu zařízení platná legislativa neupravuje. Stejně tak o podmínce krajnosti či výjimečnosti udělení výjimky se zákon o integrované prevenci ani směrnice nezmiňují a nelze ji dle provozovatele dovodit ani z textu či účelu dané právní úpravy. Tvrzení žalobců, že objem rtuti potenciálně vypuštěný do ovzduší v důsledku stanovené výjimky představuje závažné znečištění životního prostředí, je dle provozovatele pouze jejich subjektivním hodnocením. Každá výjimka z emisních limitů spojených s BAT vede z principu věci k vyšším emisím, a tedy k vyššímu znečištění životního prostředí. Hodnocení kritérií ve vztahu k vlivu výjimky na životní prostředí dle metodiky provedli krajský úřad, žalovaný a agentura C., přičemž všechny orgány vyloučily, že by udělení výjimky vedlo k závažnému znečištění životního prostředí či k ohrožení vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Ani negativní hodnocení emisní významnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

R či negativní hodnocení ve vztahu k životnímu prostředí není dle metodiky automatickým důvodem k zamítnutí žádosti, negativní hodnocení jednoho kritéria tudíž nemůže být ztotožňováno se závěrem, že výjimka povede k závažnému znečištění životního prostředí či nebude zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí. Žalovaný se dle provozovatele v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem vypořádal s variantou odlišně stanovených emisních limitů či doby výjimky pro různé části zařízení, nemožnost přijetí takového postupu kvůli technickým a provozním parametrům zařízení (do konkrétního absorberu mohou být z provozních důvodů odváděny spaliny z různých bloků zařízení) byla bez důvodných pochybností prokázána, nadto v průběhu trvání výjimky bude průběžně ověřován skutkový stav a případně přistoupeno ke snížení emisního limitu. V době vydání napadeného rozhodnutí sice byly látkové filtry již instalovány, avšak nacházely se ve zkušebním provozu, v jehož důsledku nebylo možné vyhodnotit jejich skutečnou účinnost. Žalobci tvrzená účinnost 67 % není v souladu s aktuální úrovní technického poznání. Výsledná účinnost látkových filtrů se může u každého zařízení výrazně lišit. Výjimkový emisní limit byl stanoven na základě bezpečně zjištěného aktuálního stavu emisí. Ve vztahu k ekonomickému hodnocení provozovatel zdůraznil, že skutečnost, že výslednou účinnost látkových filtrů nelze kvalifikovaně odhadnout dopředu, není pro jejich zahrnutí do ekonomického hodnocení relevantní. Relevantní je pouze to, že jsou instalovány za účelem snížení emisí rtuti a že jsou způsobilé tohoto snížení dosáhnout.

Replika žalobců

15. V replice k vyjádření žalovaného žalobci trvali na svých argumentech uvedených v žalobách. Nad rámec zdůraznili, že metodika má správním orgánům pouze stanovit objektivní kritéria, jak při hodnocení dopadů výjimek na životní prostředí postupovat, k samotnému vyhodnocení odborného posouzení však postačuje samotný § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci. V případě negativního příp. neutrálního-negativního hodnocení je totiž zřejmé, že v takovém případě nemůže být zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí ani zabráněno závažnému znečištění životního prostředí. Výjimka proto nemohla být udělena. Nadto z formulace uvedeného paragrafu vyplývá povinnost provozovatele prokázat absenci negativních dopadů na životní prostředí. Pakliže by měl žalovaný za to, že k prokázání této zákonné podmínky nemá sloužit hodnocení dle metodiky, pak tato podmínka nebyla provozovatelem prokázána ani žádným jiným způsobem a provozovatel tak neunesl důkazní břemeno. Dále žalobci poukázali na skutečnost, že informace o ročním absolutním množství emisí rtuti a oxidů dusíku nemají být dle rozhodnutí o výjimce součástí pravidelně předkládaných zpráv. Proto nejsou uvedeny ani v již první předložené zprávě, ani v každoroční zprávě o plnění podmínek integrovaného povolení. I kdyby provozovatel v průběhu trvání výjimky vypustil výrazně větší množství rtuti, než původně odhadoval v rámci žádosti o výjimku, žádnou ze závazných podmínek integrovaného povolení by tím neporušil, a tudíž není zřejmé, na základě čeho by byl správní orgán oprávněn zahájit přezkum. Maximální povolené množství absolutních emisí v době trvání takto rozsáhlé výjimky proto musí být dle § 14 odst. 5 ve spojení s § 13 odst. 4 písm. e) zákona o integrované prevenci a dle § 68 odst. 2 správního řádu nedílnou součástí rozhodnutí o výjimce. Žalobci dále odmítli tvrzení o nemožnosti stanovit odlišný emisní limit či odlišnou dobu trvání výjimky pro jednotlivé linky, neboť z dostupných podkladů (zpráva o prvním roce trvání výjimky předložená provozovatelem Krajskému úřadu P. kraje, zpráva o plnění podmínek integrovaného povolení za rok 2021) vyplývá, že reálně jsou do linky 1 převážně vždy zaústěny bloky B1 a B2, zatímco do linky 2 ústí bloky B3 a B4. Ze zprávy o plnění podmínek navíc vyplývá, že na lince 2 bylo dosaženo zhruba o 3 µg/m³ nižších emisních koncentrací

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

rtuti a o zhruba 3 mg/m³ nižších emisních koncentrací oxidů dusíku než na lince 1. V souladu s požadavkem na co možná nejrychlejší dosažení emisních limitů spojených s BAT měl proto žalovaný povinnost stanovit pro část zařízení kratší a nižší výjimku. Žalobci dále zdůraznili, že přestože provozovatel v průběhu řízení uváděl, že k instalaci látkových filtrů na blocích B1 a B2 dojde již v průběhu roku 2021 a z tohoto důvodu v ekonomickém hodnocení již od tohoto roku nabíhají odpisy této domnělé investice ve výši 71,5 mil. ročně, ve skutečnosti k ní doposud nedošlo a není ani zřejmé, kdy ji provozovatel plánuje, jelikož ve zprávě o prvním roce výjimky provozovatel uvádí, že na blocích B1 a B2 byly toliko opraveny původní elektrostatické odlučovače.

III. Posouzení věci krajským soudem

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu dle podané žaloby a v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Právní rámec umožňující udělení emisní výjimky a základní východiska

17. Podle bodu 16 preambule směrnice *pro účely zohlednění určitých zvláštních okolností, kdy by použití úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí, by měly mít příslušné orgány možnost stanovit mezní hodnoty emisí, jež se od uvedených úrovní odchyľují. (...) V žádném případě by nemělo být způsobeno závažné znečištění a celkově by mělo být dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí.*
18. Podle čl. 15 odst. 4 směrnice *odchyľně od odstavce 3, a aniž je dotčen článek 18, může příslušný orgán v konkrétních případech stanovit mírnější mezní hodnoty emisí. Takovou odchylku lze použít, pouze pokud posouzení prokáže, že by dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami popsány v závěrech o BAT vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí, a to z důvodů: a) zeměpisné polohy daného zařízení nebo jeho místních environmentálních podmínek; nebo b) technické charakteristiky daného zařízení. Příslušný orgán doloží v příloze k podmínkám povolení důvody vedoucí k použití prvního pododstavce, včetně výsledku posouzení a odůvodnění uložených podmínek. (...) Příslušný orgán v každém případě zajistí, aby nedošlo k závažnému znečištění a aby bylo celkově dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí. (...).*
19. 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 (...).*
20. Podle odst. 5 téhož ustanovení *úřad může 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 (...).*

21. Z citované právní úpravy vyplývá, že provozovatel zařízení musí současně splnit tři základní podmínky, aby mu byla udělena výjimka z emisních limitů stanovených podle závěrů o BAT. Musí prokázat, že výše nákladů potřebná k dosažení emisních limitů podle závěrů o BAT by byla nepřiměřená přínosům pro životní prostředí, a současně, že v případě udělení výjimky nedojde k závažnému znečištění životního prostředí a celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí.
22. Krajský soud ve svém předchozím rozsudku apeloval na prvořadou potřebu ochrany životního prostředí. Jakkoli na tomto svém postoji setrvává i nadále, v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) je zároveň třeba zopakovat i apel na nutnost vykládat výjimku restriktivně, avšak stále v souladu s jejím smyslem a účelem (dále k tomu shodně i viz odst. 52 rozsudku NSS ze dne 23. 5. 2022, č. j. 10 As 100/2022-85). Podle NSS je pak v souladu s eurokonformním výkladem žádoucí, aby správní orgány při hodnocení žádosti o udělení výjimky podle § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci přednostně vyhodnotily podmínku nepřiměřenosti nákladů podle stanovených kritérií (body 47-51 zrušujícího rozsudku NSS).
23. Otázka možnosti přezkumu napadeného rozhodnutí z důvodu potenciálního zásahu do volného správního uvážení správních orgánů již byla závazně vyřešena. NSS v souladu s krajským soudem uzavřel, že otázka splnění zákonných podmínek pro možnost udělení emisní výjimky, jakož ani otázka následného stanovení závazných podmínek provozu nepodléhají správní úvaze (body 38-45 zrušujícího rozsudku NSS).

K zakotvení plánu výroby do závazných podmínek rozhodnutí

24. S otázkou určení emisních stropů se již závazným způsobem vypořádal NSS (body 118-128 zrušujícího rozsudku). Jak uvedl, emisní stropy slouží jako doplňující opatření k emisním limitům, jehož prostřednictvím se zastropuje množství určité znečišťující látky vypouštěné ze zdroje v celém roce.
25. Metodika s institutem emisního stropu pracuje. Zakotvuje možnost získat emisní výjimku i v případě, že provozovatel nesplňuje parametry v metodice vymezené, přičemž stanovení emisního stropu není závislé na návrhu samotného provozovatele. Správní orgány mají tedy možnost stanovit k emisním limitům rovněž emisní stropy, budou-li to považovat s ohledem na konkrétní okolnosti věci za žádoucí.
26. Možnost stanovit emisní strop je navíc dána i v průběhu trvání emisní výjimky na základě přezkumu provedeného správním orgánem, a to jak na základě pravidelného přezkumu dle § 18 odst. 1 zákona o integrované prevenci, tak případně na základě přezkumu mimo stanovenou periodu dle § 18 odst. 2 až 6 zákona o integrované prevenci, dojde-li k naplnění kvalifikovaného předpokladu, že došlo ke změně okolností.
27. NSS přitom dospěl k závěru (bod 128 zrušujícího rozsudku), že v nyní projednávané věci „nebylo nutné uvažovat o zařazení emisních stropů mezi závazné podmínky integrovaného povolení. Hodnocení kritérií podle metodiky MŽP bylo s převahou pozitivní, provozovatel tak neměl důvod uchýlit se k „pomocné“ variantě a navrhnout v jeho případě stanovení emisních stropů. Správní orgány celkově vyhodnotily, že dopad emisní výjimky na životní prostředí nebude natolik významný, aby zde bylo možné dovodit, že bude způsobeno závažné znečištění životního prostředí, případně ohrožena vysoká úroveň ochrany životního prostředí. Tuto možnost tedy ani nemusely správní orgány při vydání svých rozhodnutí zvažovat.“ Krajský soud je tímto názorem vázán, proto uzavírá, že tato žalobní námitka není důvodná.

K otázkám splnění podmínky zákazu závažného znečištění životního prostředí a zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí

28. Jak již bylo uvedeno výše, podle NSS je žádoucí, aby byla přednostně vyhodnocena podmínka nepřiměřenosti nákladů. Pokud správní orgány dospějí k závěru, že je podmínka nepřiměřených nákladů splněna, vyhodnotí, zda mírnější emisní limity nezpůsobí závažné znečištění životního prostředí a celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Dle NSS není vadou, pokud správní orgány vyhodnotí tyto dvě podmínky souhrnně, bude-li z jejich odůvodnění zřetelně vyplývat splnění každé z nich. V návaznosti na to sám rovněž vyhodnotil splnění těchto dvou podmínek společně (a pro krajský soud závazně) v bodech 47-82 zrušujícího rozsudku.
29. Podle § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci je přitom nutné, aby splnění těchto podmínek prokázalo odborné posouzení předložené provozovatelem, přičemž náležitosti obsahu odborného posouzení stanoví prováděcí právní předpis. Jedná se o vyhlášku č. 288/2013 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o integrované prevenci, která slouží jako vodítko pro vypracování potřebných dokumentů, jejichž náležitosti stanoví. Správnímu orgánu následně přísluší tyto dokumenty vyhodnotit a výsledek jejich posouzení zahrnout do procesu rozhodování o žádosti o udělení emisní výjimky.
30. Při hodnocení odborného posouzení, a tudíž při samotném rozhodování o žádosti o udělení emisní výjimky správní orgány vychází především z metodiky, jež by za pomoci jednotlivých konkrétních kritérií měla usnadnit zpracování a následné hodnocení žádosti podle příloh k vyhlášce č. 288/2013 Sb. Ve vztahu k vyhodnocení výše uvedených zákonných podmínek metodika obsahuje kapitoly „Hodnocení ve vztahu k životnímu prostředí“ a „Hodnocení nákladů (a jejich přiměřenosti)“, jež se dále skládají z dalších podkapitol zahrnující vždy výpočtovou a interpretační část. Ve vztahu k hodnocení dopadů výjimky na životní prostředí pak metodika stanoví následující parametry: emisní a imisní významnost, emisní a imisní významnost výjimky a dobu trvání výjimky s tím, že obsahuje i způsob včetně konkrétních výpočtů, jak se mají tyto parametry posuzovat.
31. Dle metodiky se imisní významnost výjimky hodnotí s ohledem na kvalitu ovzduší v dotčené lokalitě. Důvody k vrácení žádosti k přepracování, případně k zamítnutí žádosti při hodnocení imisní významnosti jsou tyto: v důsledku návrhového scénáře se na okolní obytné zástavbě zhorší imisní situace pro dotčený polutant oproti stávajícímu stavu, event. v krajním případě dojde k neplnění standardu kvality životního prostředí pro daný polutant (tj. k překročení imisního limitu), který byl doposud v daném místě plněn; a za druhé pokud již v době podání žádosti dochází v okolní obytné zástavbě k neplnění standardu kvality životního prostředí pro relevantní polutant a scénář BAT by umožňoval jeho plnění a zároveň návrhový scénář by nepřinesl žádné zlepšení (str. 11–12). Imisní významnost výjimky lze hodnotit pozitivně, pokud má návrhový scénář lepší dopad na kvalitu ovzduší než scénář BAT. Přitom platí, že vyhodnotí-li se imisní významnost jako negativní (tj. návrhový scénář má významný dopad na kvalitu ovzduší), není to nutně důvodem k celkovému zamítnutí žádosti o emisní výjimku. I za takové situace může totiž návrhový scénář přinést zlepšení oproti stávajícímu stavu, případně se může blížit efektu scénáře BAT, je však třeba věnovat pozornost míře překročení referenčního parametru 5 %, vlivu tohoto stavu na imisní zatížení a problematice nákladů/výnosů (str. 12).
32. Krajský úřad se hodnocení podmínek vztahujících se k dopadům na životní prostředí věnoval především na str. 83–86 a dále na str. 90–95 svého rozhodnutí.

33. Z posouzení kritérií pro NOX vyplývá, že emisní významnost (trend emisí) je hodnocena pozitivně, neboť roční množství emisí tohoto polutantu vykazuje sestupnou tendenci. Emisní významnost výjimky je hodnocena negativně. V případě schválení výjimky totiž bude celkové roční množství emisí NOX větší než v případě scénáře BAT – rozdíl je 8,57 %. Jak podotknul NSS, podle metodiky (tabulka 1 na str. 9) lze dosáhnout neutrálního hodnocení tohoto kritéria v případě rozdílu mezi scénáři menšího než 5 %. Je-li hodnocení negativní, je nutné pečlivě zkoumat míru překročení, vliv tohoto stavu na imisní zatížení a problematiku nákladů/výnosů. Negativní hodnocení emisní významnosti neznamená automatické zamítnutí žádosti (str. 9 metodiky).
34. K imisní významnosti (pro NOX) krajský úřad (str. 84–85) uvedl, že rozdíl mezi návrhovým scénářem a scénářem BAT ve velikosti maximálního imisního příspěvku k celkové úrovni znečištění ovzduší na území šesti dotčených okresů je nevýznamný – při zvýšení emisního limitu NOX na 190 mg/m³ se projeví zvýšením maximálních imisních koncentrací o cca 0,5 % z hodnoty imisního limitu. Co se týče porovnávání scénářů mezi sebou v rámci rozptylové studie, lze za určitou hranici pro hodnocení považovat stav, kdy rozdíl mezi maximálními vypočítanými imisními příspěvky návrhového scénáře a scénáře BAT přesahuje hladinu statistické významnosti, tj. maximální vypočítané hodnoty imisních příspěvků mezi scénáři se liší o více než 5 % (str. 12 metodiky). Přitom platí, že jsou posuzovány pouze maximální imisní příspěvky vypočítané na okolní obytné zástavbě (resp. zástavbě, která je zasažena posuzovaným záměrem nejvíce). V případě provozovatele je tento rozdíl posuzován v nejvíce zasažené lokalitě – obci Sptovice. Návrhový scénář dosahuje u roční hodnoty 110,19 % hodnoty scénáře BAT, tj. rozdíl mezi scénáři je 10,19 %, a proto je hodnocení imisní významnosti výjimky negativní. Agentura C. však dospěla k neutrálnímu hodnocení tohoto kritéria, neboť podle jejího vyjádření je rozdíl mezi návrhovým scénářem a scénářem BAT pouze 0,111 % úrovně znečištění ovzduší (krajský úřad ve svém rozhodnutí uvedl, že považuje její hodnocení za logičtější, protože z rozptylové studie vyplývá, že vliv provozovatele na roční imisní koncentrace oxidů dusíku a oxidu dusičitého v dotčeném území je v obou scénářích nevýznamný a prakticky neměřitelný, viz str. 94 jeho rozhodnutí). Krajský úřad ke svému negativnímu hodnocení uvedl, že v této věci není důvod k zamítnutí žádosti, neboť návrhový scénář povede k neustálému snižování emisí oxidů dusíku v důsledku investic do denitrifikace. Překročení referenčního parametru 5 % považuje krajský úřad za přijatelné i s ohledem na skutečnost, že vliv provozovatele na roční imisní koncentrace oxidů dusíku a oxidu dusičitého v dotčeném území je podle obou scénářů nevýznamný a prakticky neměřitelný, a rovněž s ohledem na hodnocení nákladů v této věci. V obci S., která je nejvíce zasaženou obytnou zástavbou, činí dlouhodobá úroveň znečištění ovzduší cca 57 % imisního limitu pro NOX. Jedná se tedy o území s výrazně plněným standardem kvality ovzduší. Příspěvek provozovatele k současné roční úrovni znečištění ovzduší ve srovnání s imisním limitem činí v tomto referenčním bodě 1,12 % z imisního limitu NOX. Příspěvek provozovatele k současné roční úrovni znečištění ovzduší pak ve srovnání se současnou roční úrovní znečištění ovzduší činí v tomto referenčním bodě 1,96 % z imisního limitu NOX. Při aplikaci návrhového scénáře se sníží příspěvek provozovatele vůči současnému ročnímu průměru u NOX o 39,01 %.
35. Žalovaný se zabýval hodnocením kritérií pro NOX na str. 72–76 napadeného rozhodnutí. Trendy emisí vyhodnotil neutrálně (emisní trend vykazuje klesající tendenci v období před výjimkou a v prvních letech výjimky; v době trvání výjimky hodnoty absolutních emisí s ohledem na navržený plán výroby kolísají). K negativnímu hodnocení emisní významnosti výjimky žalovaný uvedl, že shledává pozitivním fakt, že stěžovatelka zkrátila požadovanou

dobu výjimky o dva roky a upravila plán výroby (snížila absolutní množství emisí), tím dosáhla lepšího koeficientu R (z původních 11,43 % na 8,57 %). Doba trvání výjimky je s ohledem na šestileté trvání negativní. Ve prospěch udělení výjimky však lze uvést, že správní orgány začlenily do harmonogramu povinnosti pravidelně předkládat zprávu o provedených opatřeních; tyto informace mohou vést ke změně emisního limitu, případně k předčasnému ukončení výjimkového režimu. Kritérium imisní významnosti výjimky žalovaný rozšířil a doplnil. Žalovaný považoval za zásadní, že v lokalitě nedochází k překračování imisních limitů NOX ani NO₂ a nebude k němu docházet ani v případě schválení výjimky. Žalovaný dále zohlednil pomocný argument uvedený autory rozptylové studie a převzatý C., tj. že zvýšení emisní koncentrace oxidu dusičitého podle požadované výjimky (míněno 195 mg/m³) se projeví u roční imisní koncentrace v okolí elektrárny zvýšením úrovně znečištění ovzduší pod 0,05 % z ročního imisního limitu NO₂ nebo NOX. Imisní zatížení se zvýší o méně než 1 % ročního imisního limitu NO₂ nebo NOX, posuzovaná změna emisní koncentrace tak nebude muset být kompenzována podle § 27 odst. 1 vyhlášky č. 415/2012 Sb. Žalovaný posoudil imisní významnost výjimky jako neutrální, neboť je zřejmé, že kvalita ovzduší bude ovlivněna nevýznamně.

36. Pokud jde o vyhodnocení stanovených kritérií ve vztahu k rtuti, to bylo provedeno následovně. Krajský úřad dovodil, že emisní trend je pozitivní (roční množství emisí Hg vykazuje sestupnou tendenci). Emisní významnost je hodnocena jako negativní, neboť rozdíl celkového ročního množství emisí rtuti mezi návrhovým scénářem a scénářem BAT je 100 % (referenční parametr pro negativní hodnocení je více než 90 %, viz tabulka č. 1a na str. 10 metodiky). Z pohledu emisní významnosti je rozdíl mezi emisemi rtuti podle scénáře BAT a návrhového scénáře 205,8 kg/rok rtuti. Tento rozdíl nepředstavuje zvýšení emisí rtuti oproti současnému stavu, protože se jedná o zachování současné úrovně emisí rtuti na m³ spalin. Především u rtuti je však nutné posoudit emisní významnost i z pohledu doby trvání výjimky, výsledné hodnocení přitom zohledňuje kromě doby trvání výjimky i interval přehodnocování výjimky a předložení studie proveditelnosti opatření k dalšímu snížení Hg. Předložení studie proveditelnosti a následný přezkum udělené výjimky v polovině doby trvání (jako závazná podmínka provozu v návrhovém scénáři) posunuly hodnocení v příslušné části o jeden stupeň (str. 10–11 metodiky). Doba trvání výjimky je pro rtuť hodnocena jako neutrální, neboť stanovený harmonogram stěžovatele ukládá předložit po 3 letech trvání výjimky studii proveditelnosti opatření k dalšímu snížení emisí rtuti. Imisní významnost se u rtuti nehodnotí. Žalovaný provedl hodnocení na str. 79–81 napadeného rozhodnutí a uvedl, že emisní trend pro rtuť je neutrální (nevykazuje klesající tendenci, v době výjimky hodnoty absolutních emisí s ohledem na navržený plán výroby kolísají). Emisní významnost a dobu trvání výjimky žalovaný vyhodnotil shodně jako krajský úřad (negativní a neutrální).
37. Oba správní orgány dospěly k závěru, že v případě obou polutantů bude i přes udělení emisní výjimky dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí a zároveň nedojde k závažnému znečištění životního prostředí. Dle NSS obě rozhodnutí obsahují podrobné a pečlivé posouzení dopadů požadované výjimky na životní prostředí, následující požadavky nastavené metodikou, což je dle NSS přiléhavé jejímu účelu. V případě negativního hodnocení některého z kritérií správní orgány vysvětlily, proč taková hodnocení nevedou k zamítnutí žádosti o emisní výjimku. Ačkoli dotčená rozhodnutí neobsahují konkrétní interpretaci neurčitých právních pojmů „závažné znečištění životního prostředí“ a „vysoká úroveň ochrany životního prostředí“, obě rozhodnutí dle NSS předkládají dostatečné a pečlivé

individuální odůvodnění popisující, jak správní orgány tyto pojmy vyhodnotily (body 71-72 zrušujícího rozsudku).

38. Uvedené hodnocení lze dále podpořit i závěry Soudního dvora z jeho rozsudku ze dne 9. 3. 2023, ve věci C-375/21 (a souladné závěry stanoviska generální advokátky J. K. ze dne 22. 9. 2022 k tomuto rozsudku). Soudní dvůr zdůraznil, že čl. 15 odst. 4 směrnice [ve spojení s čl. 18 této směrnice a s čl. 13 a 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduším pro Evropu (dále jen „směrnice 2008/50“)] musí být vykládán v tom smyslu, že při posuzování žádosti o udělení výjimky podle tohoto článku musí příslušný orgán s přihlédnutím ke všem relevantním vědeckým datům týkajícím se znečištění, včetně kumulativního účinku s jinými zdroji dotčené znečišťující látky, a k opatřením stanoveným v příslušném plánu kvality ovzduší vypracovaném pro dotyčnou zónu nebo aglomeraci v souladu s čl. 23 směrnice 2008/50 takovou výjimku odmítnout, může-li přispět k překročení norem kvality ovzduší definovaných na základě čl. 13 směrnice 2008/50 nebo být v rozporu s opatřeními, jež předvídá tento plán a jež mají zajistit dodržování těchto norem a omezit období překročení těchto norem na co nejkratší dobu.
39. Uvedené závěry lze tedy použít jako vodítko v tom směru, že závažným znečištěním životního prostředí a porušením zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí budou zejména ty případy, kdy by v důsledku udělené emisní výjimky byly překročeny mezní hodnoty kvality ovzduší stanovené pro určité polutanty směrnicí 2008/50. Mezní hodnoty emisí podle směrnice se však liší od mezních hodnot kvality ovzduší podle směrnice 2008/50, které operují s výsledkem působení veškerých zdrojů znečišťujících látek ve vnějším ovzduší.
40. NSS tak i na základě těchto závěrů v bodech 78-79 zrušujícího rozsudku dospěl k tomu, že *„nezjistil okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že by požadovaná emisní výjimka pro E. Ch. mohla přispět k překročení mezních hodnot kvality ovzduší. Naopak správní orgány ve svých rozhodnutích vyhodnotily, že v nejvíce zasaženém území (obci S.) je dlouhodobě plněn standard kvality ovzduší (úroveň znečištění ovzduší je cca 57 % imisního limitu pro NOX). Použitím návrhového scénáře se přitom sníží příspěvek E. Ch. vůči současnému ročnímu průměru u NOX o 39,01 % (...). NSS dodává, že EU pro koncentraci rtuti nestanovila samostatnou mezní hodnotu kvality ovzduší (viz bod 36 stanoviska k C-375/21). NSS tedy s ohledem na veškeré výše popsané skutečnosti dospěl k závěru – byť byla základní kritéria pro hodnocení vlivu výjimky na životní prostředí hodnocena spíše negativně (emisní a imisní významnost výjimky, doba trvání výjimky) – že nelze i s ohledem na citovaný rozsudek Soudního dvora a po zvážení všech zjištěných skutkových okolností právě přezkoumávané věci (a to především optikou metodiky MŽP) shledat, že by emisní výjimka udělená stěžovateli mohla způsobit závažné znečištění životního prostředí, případně ohrozit vysokou úroveň ochrany životního prostředí. NSS tedy hodnotí splnění těchto podmínek rozdílně oproti krajskému soudu.“*
41. Krajský soud tak dospěl k závěru, že podmínky zákazu závažného znečištění životního prostředí a zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí byly v nyní projednávané věci naplněny a s nimi související žalobní námitky jsou proto nedůvodné.
K otázce dostatečně zjištěného skutkového stavu a přiměřenosti udělených emisních limitů a povolené doby trvání výjimky
42. Při posuzování důvodnosti těchto žalobních námitek krajský soud respektoval pokyn NSS vyjádřený v jeho rozsudku ze dne 23. 5. 2022, č. j. 10 As 100/2022-85, že při hodnocení dostatečnosti zjištěného skutkového stavu pro celé období trvání udělené výjimky je nutno

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

přihlédnout ke skutečnosti, že skutkový stav věci se bude v průběhu trvání emisní výjimky měnit. Takový vývoj je žádoucí již s ohledem na samotný smysl a účel udělené výjimky, jejímž cílem je postupně dosáhnout emisních hodnot stanovených v závěrech o BAT.

43. Krajský soud se tak nejprve zabýval důvodností závěru o nemožnosti stanovit rozdílné emisní limity a rozdílnou dobu trvání výjimky pro jednotlivé linky. Již v předchozím rozhodnutí žalovaný jako jeden ze zrušovacích důvodů uvedl, že z předložených podkladů bylo zřejmé, že provozovatel mohl navrhnout rozdílné hodnoty emisního limitu oxidů dusíku pro bloky B3 a B4 (linka L2) a bloky B1 a B2 (linka L1) s tím, že pokud by provozovatel i nadále trval na hodnotě jediného emisního limitu, požadoval žalovaný, aby tuto navrhovanou výši emisního limitu (původně 195 mg/m³) řádně zdůvodnil. Na str. 71 (str. 78-79 ve vztahu ke rtuti) napadeného rozhodnutí následně žalovaný vyhodnotil aktuální stav tak, že provozovatel stanovení jediného emisního limitu odůvodnil provozními důvody. Dle žalovaného však z podkladů nelze nalézt informaci o četnosti využití absorbéru za linkou L1 pro bloky B3 a B4 a absorbéru za linkou L2 pro bloky B1 a B2, a to přestože se jedná o povinné provozní údaje. Žalovaný pak uzavřel, že znalost těchto údajů by nutnost jediného emisního limitu stvrdila bez výhrad, nicméně zjištěný stav akceptoval a harmonogram doplnil o povinnost předložit zprávu mj. včetně výsledků měření emisí oxidů dusíku a údajů o počtu provozních hodin bloků B1 a B2 odsávaných přes absorbér linky L2 a počtu provozních hodin bloků B3 a B4 odsávaných přes absorbér linky L1 s tím, že pokud z těchto údajů vyplyne, že výstupní koncentrace oxidů dusíku za linkami L1 a L2 není provozním uspořádáním odtahu spalin ovlivněna a lze dosahovat nižších výstupních koncentrací oxidů dusíku na obou linkách nebo alespoň na jedné z nich, byl provozovatel zavázán k podání návrhu na úpravu emisního limitu.
44. Krajský soud shledává takový postup žalovaného, který přes uvedené aproboval stanovení jediného emisního limitu pro obě linky ve výši žádané provozovatelem, za nedostatečný a neodpovídající požadavkům na přiměřenost povolených emisních limitů reflektující dostatečně zjištěný skutkový stav. NSS však i přes sdílenou nespokojenost s tímto postupem žalovaného uzavřel, že zavázání provozovatele k dodání potřebných údajů již v prvním a druhém roce trvání výjimky je třeba hodnotit kladně, a takový postup v konečném důsledku vyhodnotil jako dostatečně obezřetný (bod 98 zrušujícího rozsudku).
45. Další související otázkou s ohledem na dostatečně zjištěný skutkový stav byla otázka zohlednění efektu látkových filtrů na výši emisních limitů. K této otázce se krajský úřad vyjádřil na str. 37 svého rozhodnutí. Vycházel z podkladů předložených provozovatelem, ze kterých vyplynulo, že převzetí látkových filtrů bylo naplánováno v září 2020 pro kotel B3 a v říjnu 2020 pro kotel B4, přičemž dle smlouvy mohl provozovatel v průběhu 24měsíčního záručního provozu do technologie zasahovat jen v míře dovolené dodavatelem. Dle krajského úřadu tudíž technologie látkových filtrů nebyla k okamžiku jeho rozhodování plně optimalizována a reálný účinek látkových filtrů ve vztahu k emisím rtuti tak bylo možné vyhodnotit až po dokončení celého procesu optimalizace a odzkoušení chodu této technologie. Na str. 43 svého rozhodnutí pak krajský úřad odkazuje na sdělení provozovatele, že první výsledky vlivu látkových filtrů lze očekávat v průběhu roku 2021 u bloků B3 a B4, u bloků B1 a B2 pak v roce 2022 nebo později.
46. Žalovaný se této otázce věnoval na str. 77-78 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že podkladem pro návrhový emisní limit rtuti byla autorizovaná měření provedená ve dnech 3. 2. – 12. 2. 2020. Podle názoru žalovaného následně provozní měření konkrétní vliv látkových filtrů na emise rtuti ještě neprokázalo a požadavkům na reprezentativnost měření

pro bezpečné zjištění úrovně emisí rtuti vyhovělo již měření provedené v únoru 2020, kdy byla v provozu všechna instalovaná zařízení k omezování emisí, tedy SNCR, elektrostatické odlučovače (ESP) a mokré odsíření.

47. Emisní limit pro rtuť má být stanoven na základě bezpečně zjištěného aktuálního stavu, preferovány přitom mají být hodnoty nižší (str. 4 metodiky). V době vydání rozhodnutí správních orgánů nebyl dokončen proces optimalizace látkových filtrů a odzkoušen jejich chod. Skutečná účinnost látkových filtrů na emise rtuti tedy nebyla v té době bezpečně známa. Metodika (str. 6) předpokládá, že emisní limit pro rtuť má být v případě provozovatele (E. Ch. je spalovací zařízení s příkonem vyšším než 300 MWt) určen na základě reprezentativních výsledků dlouhodobého měření emisí Hg (minimálně 10 dní), případně série vícedenních autorizovaných měření emisí Hg provedených přístroji s kontinuálním záznamem dat. Oba správní orgány uzavřely, že stanovený emisní limit 23 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ lze považovat za bezpečně zjištěný stav emisí rtuti podložený autorizovaným desetidenním kontinuálním měřením emisí, a to minimálně pro roky 2021 a 2022 (str. 21 rozhodnutí krajského úřadu, příp. str. 78 rozhodnutí žalovaného).
48. Na základě uvedeného tak ve shodě s NSS (bod 104 zrušujícího rozsudku) krajský soud uzavírá, že správní orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu i ve vztahu k určení emisního limitu pro rtuť. Z jejich odůvodnění je zřejmé, že účinnost látkových filtrů nebyla ke dni vydání napadených rozhodnutí spolehlivě známa (provoz látkových filtrů nebyl v tu dobu na všech blocích elektrárny plně optimalizován). Na tomto místě je rovněž nutno podotknout, že správní soudy nejsou primárně povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci; odborné posouzení věci a volba konkrétního vhodného řešení je především na osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu odborných otázek postupovaly obzvlášť obezřetně. Dle krajského soudu tak bylo důvodné a dostatečné vycházet z posledního podloženého autorizovaného měření emisí.
49. Krajský soud se dále zabýval tím, zda požadavky dostatečnosti a přiměřenosti splňují opatření, jež jsou obsahem harmonogramu, který by měl ve smyslu § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci obsahovat opatření vedoucí k postupnému souladu s limity BAT v co nejkratším možném čase.
50. Krajský úřad kromě obecné povinnosti k 30. 4. každého roku předkládat zprávu o realizovaných technologiích a provedených opatřeních ke snížení emisí oxidů dusíku a rtuti, které povedou k dosažení emisních limitů podle závěrů o BAT, stanovil následující opatření vedoucí k postupnému souladu s emisními limity oxidů dusíku: 2022 – předložení zprávy o optimalizaci primárních opatření včetně výsledků měření emisí NO_x; 2023 – předložení zprávy o optimalizaci sekundárních opatření včetně výsledků měření emisí NO_x; 2024 – předložení zprávy o zkouškách a testech nových technologií včetně výsledků měření emisí NO_x z tohoto testování; 17. 8. 2024 předložení zprávy o vyhodnocení vlivu instalovaných technologií na reálné snížení emisí NO_x a případný návrh opatření, která povedou k dosažení úrovně emisí dle závěrů o BAT. Pokud měření prokáže, že dosahované hodnoty emisí jsou stabilně nižší než uložený emisní limit, bude součástí zprávy i návrh úpravy emisního limitu. Bude proveden přezkum integrovaného povolení a na jeho základě bude případně stanoven nižší emisní limit pro NO_x; 2026 – předložení zprávy o analýze trhu, výběru řešení pro splnění limitů BAT a přípravě realizace; 2027 – předložení zprávy o realizaci a zprovoznění nových technologií a 17. 8. 2027 – předložení závěrečné zprávy. Ve vztahu k dosažení souladu s emisními limity rtuti stanovil následující opatření: 2022 –

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

předložení zprávy o průběhu zkušebního provozu látkových filtrů, s vlivem na vypouštěné emise; 2023 – předložení zprávy o optimalizaci látkových filtrů včetně výsledků měření emisí Hg; 2024 – předložení zprávy o zkouškách a testech nových technologií včetně výsledků měření emisí Hg z tohoto testování; 17. 8. 2024 – předložení zprávy o vyhodnocení vlivu instalovaných technologií na reálné snížení emisí Hg a předložení studie proveditelnosti opatření k dalšímu snížení emisí Hg obsahující návrh opatření, která povedou k dosažení úrovně emisí dle závěrů o BAT. Bude proveden přezkum integrovaného povolení a na základě jeho výsledku bude případně stanoven nový nižší emisní limit pro Hg; 2025 – předložení zprávy o výběru vhodné technologie ke snížení emisí Hg na úroveň závěrů o BAT; 2026 – předložení zprávy o realizaci opatření ke snížení emisí Hg na blocích B3 a B4; 2027 – předložení zprávy o realizaci opatření ke snížení emisí Hg na blocích B1 a B2 a 17. 8. 2027 předložení závěrečné zprávy.

51. Žalovaný uvedený harmonogram aproboval s tím, že doplnil povinnost obsáhnout do zprávy předkládané v roce 2022 a 2023 údaje o provozní době absorbérů linky L1 a linky L2, počtu provozních hodin bloků B1 a B2 odsávaných přes absorbér linky L2 a počtu provozních hodin bloků B3 a B4 odsávaných přes absorbér linky L1 s tím, že pokud měření prokáže, že dosahované hodnoty emisí jsou stabilně nižší než uložený emisní limit, bude součástí zprávy i návrh na úpravu (snížení) emisního limitu. Stejnou povinnost doplnil i ve vztahu k předkládaným zprávám ve vztahu k emisím rtuti.
52. Správní orgány současně upozornily, že mohou na základě přezkumu podle § 18 odst. 1 zákona o integrované prevenci kdykoli ověřit, zda nedošlo ke změně okolností, za kterých byla výjimka povolena. Závazné podmínky emisní výjimky tedy mohou být upraveny i mimo stanovený časový harmonogram (str. 19 rozhodnutí krajského úřadu, str. 86 rozhodnutí žalovaného).
53. NSS v bodě 114 zrušujícího rozsudku vyslovil závazný názor, dle kterého považuje popsaná pravidla výjimkového režimu za dostatečně přiměřená. *„Stěžovatelka v žádosti uvedla, jaká opatření zavedla a kdy lze očekávat jejich optimalizaci, a tedy i hodnotit jejich efekt na hodnoty emisí. Správní orgány vzaly tyto okolnosti v potaz při sestavování závazného časového harmonogramu (str. 17–19 rozhodnutí krajského úřadu). NSS ověřil, že stěžovatelka se zaměřila na technologie, které jsou podle závěrů o BAT ve vztahu ke snížení emisí rtuti a oxidů dusíku považovány za nejúčinnější (viz body 2.1.3. a 2.1.6. přílohy k závěrům o BAT). Z rozhodnutí správních orgánů je zjevné, že dopředu nelze bezpečně předvídat vliv konkrétních technologií. Nebudou-li zavedená opatření dostačující, stěžovatelka přijme další opatření. Pro tento účel jsou v harmonogramu stanoveny povinnosti týkající se analýzy trhu a výběru dalších vhodných řešení.“* S ohledem na uvedené proto krajský soud i tyto žalobní námitky vyhodnotil jako nedůvodné.

Ke splnění podmínky nepřiměřených nákladů

54. Rovněž otázku naplnění podmínky nepřiměřených nákladů již závazným způsobem vyřešil NSS (body 86-93 zrušujícího rozsudku). Opětovně je třeba odkázat na důraz na hodnocení smyslu a účelu výjimky, kterým je umožnit provozovateli, aby ve stanovené době dosáhl úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami, aniž by pro tento účel musel vynaložit náklady, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí. Současně je samozřejmě nutné dbát na to, aby tímto postupem nebylo způsobeno závažné znečištění a aby bylo celkově dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí (bod 38 rozsudku ze dne č. j. 10 As 100/2022–85). Doba trvání výjimky musí být dostatečná, ale

zároveň přiměřená. Ideální by jistě bylo, pokud by doba trvání výjimky byla co nejkratší a mírnější emisní limity měly co nejmenší vliv na životní prostředí. Jak ale NSS zdůraznil, dopad na životní prostředí se hodnotí primárně optikou prvních dvou podmínek stanovených v § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci.

55. Správní orgány vyhodnotily kritéria nákladů podle postupů stanovených metodikou v drtivé většině pozitivně, tj. ve prospěch udělení emisní výjimky (str. 90–93 rozhodnutí krajského úřadu a str. 76–77 a 81–82 rozhodnutí žalovaného). Krajský úřad blíže objasnil (str. 95 jeho rozhodnutí), že k dosažení emisních úrovní podle závěrů o BAT (v případě NOX) by byla nutná implementace technologie SCR na všech blocích elektrárny. To by znamenalo vynaložit přibližně 1,496 mld. Kč na instalaci SCR a zvýšit provozní náklady proti návrhovému scénáři o přibližně 63 mil. Kč ročně. Instalace SCR by zároveň znamenala odstavení nově instalované technologie SNCR, tedy zmařenou investici v hodnotě přibližně 203,9 mil. Kč. Implementace SCR zároveň vyžaduje dlouhou odstávku zařízení, která je obvykle plánována 9–10 let předem. Dlouhá odstávka zařízení mimo plánované období představuje vysoké ztráty z nerealizované výroby. Pro účely snížení emisí rtuti by bylo nutné realizovat projekt implementace technologie injektáže aktivního uhlí do spalínového cyklu všech bloků elektrárny, což by vyžadovalo cca 95 mil. Kč investičních výdajů při velmi vysokých ročních provozních nákladech souvisejících s touto technologií (přes 79 mil. Kč ročně). Rozdíl mezi náklady návrhového scénáře a scénáře BAT je významný. Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského úřadu.
56. Dle NSS tomuto hodnocení správních orgánů není co vytknout (bod 88 zrušujícího rozsudku).
57. Pokud jde o otázku, zda do ekonomického hodnocení měla být započtena investice do látkových filtrů, je třeba uvést následující. Efekt látkových filtrů byl do ekonomického hodnocení započítán v pravděpodobné výši 65 %. Z rozhodnutí obou správních orgánů je zřejmé, že látkové filtry budou mít vliv na snížení emisí rtuti. Tuto technologii uvádí též závěry o BAT jako jednu z nejlepších dostupných technik k tomu, aby se zabránilo emisím rtuti ze spalování černého a/nebo hnědého uhlí do ovzduší, nebo aby se tyto emise snížily (bod 2.1.6. přílohy závěrů o BAT). Není tedy sporu o tom, že látkové filtry budou mít vliv na snížení emisí rtuti. Posoudit přesný procentuální účinek této technologie není v odborné kapacitě kteréhokoliv soudu. Dle žalovaného lze ve struktuře nákladů bezpečně uvažovat hodnotu 65 %, která je průměrem intervalu (str. 19 jeho rozhodnutí). Metodika na str. 6 říká, že pro emise Hg nebyl národní legislativou ani směrnicí stanoven minimální požadavek na emisní limit. Použijí se proto aktuální výsledky měření reálného stavu. V poznámce pod čarou č. 12 k této větě se uvádí, že pro tento účel musí být v optimálním případě veškeré instalované koncové technologie, které mohou sekundárně snižovat emise rtuti, v době měření provozovány s nejvyšší dlouhodobě udržitelnou a technicky možnou účinností. Pokud nejsou taková data k dispozici, musí být vyhodnocen alespoň potenciální efekt uvedených technologií na emise rtuti.
58. Naproti tomu emisní limit pro rtuť musí být stanoven pouze na základě bezpečně zjištěného aktuálního stavu (str. 4 metodiky). Jak NSS uvedl výše, skutečná účinnost látkových filtrů na emise rtuti nebyla v době vydání rozhodnutí správních orgánů bezpečně známa, jelikož doposud nebyla dokončena optimalizace této technologie a odzkoušen její chod.
59. Vzhledem k tomu, že „NSS s ohledem na popsané okolnosti považuje za legitimní započíst do posuzovaných nákladů potenciální efekt látkových filtrů, aniž by tento efekt byl brán v potaz při

stanovení emisního limitu pro rtuť v posuzovaném integrovaném povolení.“, krajský soud, vázán tímto právním názorem, uzavírá, že rovněž žalobní námitku týkající se nepřiměřených nákladů jako celek vyhodnotil jako nedůvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

60. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žaloby zamítl jako nedůvodné.
61. O návrzích na přiznání odkladného účinku žalobám podaných po zrušujícím rozsudku NSS krajský soud nerozhodoval, neboť přistoupil přednostně k rozhodnutí věci samé.
62. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobci v řízení úspěšní nebyli a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
63. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s., když soud žádné z těchto osob v řízení neuložil žádnou povinnost a neshledal ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, která by přiznání náhrady nákladů řízení kterékoli z těchto osob odůvodňovaly.
64. O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 105 odst. 1 téhož zákona tak, že v řízení procesně úspěšná osoba zúčastněná na řízení I., jakožto účastník-stěžovatelka, má právo vůči žalobci a) a žalobci b) na náhradu nákladů řízení před NSS. Náklady osoby zúčastněné na řízení I. ve výši 21 456 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a 2) náklady za zastupování osoby zúčastněné na řízení I. advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), jako odměna za zastupování ve výši 12 400 Kč za 4 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, tj. převzetí zastoupení, sepsí dvou kasačních stížností a repliky, přičemž odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu, a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 1 200 Kč, tj. 4 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, to vše zvýšené dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o DPH z odměny a náhrad ve výši 2 856 Kč, jelikož zástupce osoby zúčastněné na řízení I. je plátcem uvedené daně. Krajský soud nepřiznal osobě zúčastněné na řízení I. náhradu nákladů řízení za 2 právní úkony, jejichž náhradu požadovala na č. l. 52 v řízení pod sp. zn. 10 As 100/2022, a to konkrétně za další dvě porady s klientem přesahující jednu hodinu ke kasační stížnosti a k návrhu na přiznání odkladného účinku, neboť provedení daných úkonů nebylo soudu ničím doloženo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nelze** podat kasační stížnost. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu či je-li namítáno nesprávné řešení otázky, která dosud nebyla Nejvyšším správním soudem řešena – v tom případě je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozsudku k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 31. října 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.