



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobce: **Energo Příbram, s. r. o., IČ 061 22 108**
sídlem Obecnická 269, 261 01 Příbram
zastoupen advokátem Mgr. Martin Doucha
sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha 2

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

za účasti: **Teplo Příbram, s. r. o., IČ 106 64 637**
sídlem Obecnická 269, 261 01 Příbram

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 26. 5. 2023, č. j. MZP/2022/430/1199,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 26. 5. 2023, č. j.: MZP/2022/430/1199, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Martina Douchy, advokáta.
- III. Osoba zúčastněné na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž bylo zrušeno prvostupňové správní rozhodnutí a řízení zastaveno podle § 152 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a), § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Prvostupňovým správním rozhodnutím vydaným Ministerstvem životního prostředí (dále též „ministerstvo“ či „prvostupňový správní orgán“) dne 19. 9. 2022, č. j. MZP/2022/810/2008, byla zamítnuta žádost společnosti Výroba a prodej tepla Příbram a. s., v likvidaci o přidělení bezplatných emisních povolenek žalobci na alokační období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2025 pro zařízení „*teplárna Příbram*“, které je provozováno pod identifikační značkou CZ-0163 (dále též „zařízení“).
2. Ze správního spisu má soud za prokázaný následující skutkový stav, jenž nebyl ani mezi účastníky sporný.
3. Společnost Výroba a prodej tepla Příbram a.s., v likvidaci (dále též „žadatel“) zaslala jednak prvostupňovému správnímu orgánu Výkaz pro přiděl povolenek pro 4. fázi systému EU ETS ze dne 28. 7. 2021, v němž v postavení provozovatele zařízení podala „*žádost o bezplatné přidělení povolenek podle čl. 10a směrnice o systému EU ETS*“ (viz část K. bod II. 1.), následně jej doplnila podáním ze dne 5. 8. 2021 nazvaným Výkaz pro přiděl povolenek (dále též „podání ze dne 5. 8. 2021“), v němž uvedla: „*v souvislosti s výkazem pro přiděl povolenek, činěným ze strany společnosti Výroba a prodej tepla Příbram a. s., v likvidaci ..., si tímto dovoluujeme uvést a potvrdit, že předmětné podání je ze strany Výroba a prodej tepla Příbram a. s., v likvidaci činěno na žádost, resp. ve smyslu dohody a ve prospěch společnosti Energo Příbram a.s., ..., která je vlastníkem relevantního energetického zařízení CZT Příbram.*“ Podání bylo podepsáno za žadatele jeho likvidátorem.
4. Součástí správního spisu je i žalobcova žádost ze dne 25. 6. 2021, v níž žádal o změnu povolení k emisím skleníkových plynů k zařízení, již bylo prvostupňovým správním orgánem vyhověno rozhodnutím ministerstva ze dne 15. 12. 2021, č. j. MZP/2021/770/1454, tak, že byla provedena změna (původního) povolení pro zařízení vydaného pro žadatele na žalobce; na rozhodnutí absentuje doložka právní moci.
5. Shora v bodě 3 rozsudku uvedená žádost žadatele byla ministerstvem nejprve posouzena jako žádost (žadatele) o přidělení bezplatných emisních povolenek podle § 10 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění účinném od 1. 2. 2022 do 9. 4. 2024 (dále jen „zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů“), a proto žadateli dne 24. 1. 2022, rozhodnutím pod č. j. MZP/2022/810/745, přidělil bezplatné emisní povolenky na

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

alokační období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2025 pro zařízení. Žadatel však proti rozhodnutí podal rozklad s odůvodněním, že zařízení již neprovozuje a o přidělení povolenek vůbec nežádal, resp. žádal, ale učinil tak ve prospěch žalobce. Ministr rozkladu žadatele rozhodnutím ze dne 8. 6. 2022, č. j. MZP/2022/430/231, vyhověl a věc vrátil ministerstvu z důvodu nedodržení dispoziční zásady dle § 45 správního řádu k novému projednání. Ministerstvo následně dne 28. 7. 2022 zaslalo žadateli a dne 23. 8. 2022 žalobci oznámení o novém projednání věci a žádost znovu posoudilo a zamítlo ji nyní soudem přezkoumávaným prvostupňovým správním rozhodnutím ze dne 19. 9. 2022, č. j. MZP/2022/810/2008, jelikož shledalo, že žadatel není oprávněn žádat o přidělení bezplatných povolenek podle § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami ve prospěch jiného subjektu (tj. žalobce), který není držitelem povolení k vypouštění emisí k předmětnému zařízení. Pokud tedy žadatel jako osoba oprávněná z povolení k emisím skleníkových plynů k zařízení nežádá o přidělení povolenek pro sebe, ale pro jiný subjekt, ministerstvo jeho žádosti nemůže vyhovět. Ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí akcentovalo, že uvádí-li žadatel výslovně, že o přidělení bezplatných povolenek jednak nežádá pro sebe, a zároveň že zařízení aktuálně neprovozuje, nelze mu pak povolenky přidělit, byť žadatel je osobou oprávněnou z platného povolení k emisím skleníkových plynů ze zařízení a je účastníkem systému obchodování s povolenkami (dále též „systém EU ETS“) ve vztahu k zařízení. Ministerstvo poukázalo na nařízení Komise (EU) č. 2019/331 ze dne 19. 12. 2018, kterým se stanoví přímo použitelná přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise (dále též „nařízení Komise 2019/331“), a rovněž tak na nařízení Komise (EU) č. 2019/1122 ze dne 12. 3. 2019 (dále též „nařízení Komise 2019/1122“), kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/87/ES, upravující přidělování bezplatných povolenek správcem rejstříku na účet zařízení. Přičemž ministerstvo konstatovalo, že je mu z úřední činnosti známo, že držitelem povolení k vypouštění emisí a také účtu zařízení je právě žadatel (nikoli žalobce). Na podporu svého právního názoru upozornilo na znění čl. 48 odst. 1 nařízení Komise 2019/1122, z něž dovodilo, že bezplatné povolenky se přidělují pro konkrétní zařízení, které má v rejstříku EU otevřený účet, což je zřejmé i ze znění přílohy X. citovaného nařízení, kde národní alokační tabulka počítá s přidělením bezplatných povolenek konkrétnímu zařízení podle jedinečného unijního identifikačního kódu zařízení, v tomto případě CZ000000000000095. A v době vydání tohoto rozhodnutí je držitelem účtu zařízení CZ-0163 – Teplárna Příbram žadatel a nikoli žalobce. Ministerstvo vysvětlilo, že s povolením k vypouštění emisí je neoddělitelně spjatý účet zařízení v rejstříku EU a pouze na tento účet lze bezplatnou alokaci povolenek provést.

6. Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podali rozklad jak žalobce, tak žadatel, přičemž ministr k jejich rozkladům prvostupňové správní rozhodnutí zrušil a řízení zastavil dle § 152 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, jelikož žádost byla zjevně nepřipustná. V odůvodnění rozhodnutí ministr shrnul, že předmětem řízení je situace, kdy žadatel, jenž je držitelem oprávnění pro provozování zařízení (resp. tímto byl v okamžiku podání žádosti), žádal o přidělení bezplatných emisních povolenek ve prospěch žalobce, který sice zařízení fakticky provozuje, avšak nemá účet, na který by mu mohly být povolenky přiděleny. Ministr vysvětlil, že prvostupňové správní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, jelikož se jednalo o zjevně právně nepřipustnou žádost, a přistoupil jak ke zrušení rozhodnutí, tak k zastavení řízení.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobce

7. **Žalobce** v podané žalobě předně vysvětlil, že žádost o přidělení bezplatných povolenek byl nucen podat žadatel ve prospěch žalobce, jelikož s ohledem na průtahy řízení nebylo vydáno povolení na emise skleníkových plynů k zařízení pro žalobce. Žalobce byl přesvědčen, že okamžikem, kdy byl přibrán do řízení bylo zřejmé, že se řízení vede již k jeho žádosti a v jeho prospěch. Ministerstvo přesto nesprávně rozhodlo o zamítnutí žádosti s odůvodněním, že žadatel nežádal o povolenky pro sebe a žalobce není držitelem účtu zařízení v rejstříku obchodování s povolenkami. Žalobce správními orgány přijaté právní posouzení věci označil za rozporné s § 10 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami, neboť z jazykového znění daného ustanovení je zřejmé, že se povolenky udělují na žádost provozovatele zařízení, a nikoliv na žádost držitele účtu zařízení. Odůvodnění zaujaté ministerstvem, pro které je podstatné jen, zdali žalobce je či není držitelem účtu zařízení měl za nezákonné. Zároveň odkázal na § 2 písm. d) zákona o obchodování s povolenkami, kde je obsažena zákonná definice pojmu provozovatel zařízení; přičemž akcentoval, že byl od 1. 7. 2020 formálním držitelem povolení k emisím skleníkových plynů ve vztahu k zařízení a od 28. 4. 2023 i pravomocně.
8. Žalobce navrhl soudu, aby částečně zrušil žalobou napadené rozhodnutí, a to toliko co do rozhodnutí o zastavení řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
9. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě ze dne 13. 9. 2023 nesouhlasil s žalobou a odkázal na odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí a vyjádřil se k některým námitkám žalobce. Uvedl, že dne 28. 6. 2021 obdržel žalobcovu žádost o vydání povolení k emisím skleníkových plynů (datovanou dne 25. 6. 2021); přestože byla žádost formulována jako žádost o vydání povolení, ministerstvo ji posoudilo jako žádost o změnu povolení, a to i s ohledem na předchozí písemnou komunikaci mezi účastníky. Nebylo však možné současně s touto žádostí požádat rovněž o vydání nového povolení k zařízení, k němuž již povolení vydáno bylo. Žalovaný vysvětlil, že pojem „provozovatel“ pro účely bezplatného přidělování povolenek je třeba vykládat v souladu s nařízením 2019/1122 tak, že se jím rozumí držitel povolení k emisím, jímž v době rozhodování správních orgánů byl žadatel. Žalovaný akcentoval, že odůvodnění prvostupňového správního orgánu je založeno na názoru, že podle § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami nelze žádat o přidělení bezplatných povolenek ve prospěch jiného subjektu. Nad to upozornil, že sporované ustanovení má kontinuitu bez ohledu na osobu provozovatele zařízení, jelikož se vztahuje k zařízení, a nikoliv k osobě provozovatele, která se během platnosti povolení k emisím může měnit.
10. Žalovaný soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.
11. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného ze dne 17. 10. 2024 stručně zopakoval podstatnou argumentaci uvedenou v žalobě a nesouhlasil s názorem ministra, že pro rozhodnutí bylo podstatné, zdali žalobce byl držitelem povolení k emisím skleníkových plynů a ani to, zdali byl držitelem vlastního účtu v unijním rejstříku. Podstatným totiž bylo jen to, že žalobce byl provozovatelem zařízení. Pokud ministr argumentuje faktickým procesním postupem v případě unijního rejstříku, jedná se však o postup, jež nemá oporu v právních předpisech, a tudíž jej nelze klást k tíži žalobce.
12. V duplice ze dne 8. 12. 2023 žalovaný pouze stručně zopakoval svou argumentaci uvedenou v žalobou napadeném rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě.

III.

Posouzení žaloby

13. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 s. ř. s. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
14. Podklady a listiny, z nichž městský soud vycházel, a jichž se dovolávaly i procesní strany ve svých podáních, jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování zásadně neprovádí; přičemž žádná ve správním spise založená listina nebyla sporována z hlediska její věrohodnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Žalobce navrhnul nad rámec listin obsažených ve správním spise provést k důkazu i následující listiny, a to email Mgr. Jiřího Chrpy z MŽP ze dne 11. 11. 2020, k prokázání svého tvrzení, že správní orgány byly informovány o tom, že je prováděna změna (osob) na místě provozovatele zařízení s tím, že se jím má stát žalobce namísto žadatele; tuto listinu soud pro nadbytečnost k důkazu neprovedl, jelikož se mýlí s předmětem daného řízení, pro které je podstatné toliko to, jaké osobě v době rozhodné svědčilo postavení provozovatele zařízení. Dále žalobce navrhoval k důkazu provést výpis z účtu žalobce u OTE za období od 1. 8. 2023 do 10. 8. 2023, soud jej k důkazu neprovedl, jelikož je povinen postupovat dle § 75 s. ř. s., tj. přezkoumávat skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu; avšak tato listina byla vyhotovena až poté, co správní orgány ve věci rozhodly, a zároveň ani nevypovídá o skutečnost existujících již v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Posledním důkazním návrhem žalobce bylo rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 30. 9. 2020, č. j. 096998/2020/KUS OŽP/Kot, jímž prokazoval své tvrzení, že v zařízení docházelo k přechodu na spalování biomasy, a proto nemělo být nejpozději do října 2020 součástí systému EU ET; soud listinu k důkazu neprovedl pro nadbytečnost, neboť se mýlí s předmětem daného řízení, pro který byla podstatná toliko skutečnost, zda dotčené zařízení je v době rozhodné zařízením ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, tj. jinými slovy řečeno takovým zařízením, jenž by mohlo ovlivnit emise a znečištění.
15. Žaloba je důvodná.
16. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
17. Podle § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů: „Ministerstvo přidělí na žádost provozovatele zařízení bezplatné povolenky na jednotlivé roky obchodovacího období od 1. ledna 2021 do 31. prosince 2030 podle pravidel stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise.“;
18. Podle § 2 písm. d) zákona o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, se pro účely tohoto zákona rozumí: „provozovatelem zařízení osoba, která zařízení skutečně provozuje; není-li taková osoba známa, považuje se za provozovatele zařízení vlastník zařízení“;

19. Podle čl. 3 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „směrnice 2003/87/ES“): „*provozovatelem*“ rozumí *jakákoli osoba, která zařízení provozuje nebo řídí, nebo pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy, na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickou funkcí zařízení*“;
20. Podle čl. 48 odst. 1 nařízení Komise 2019/1122: „*Národní správce v národní alokační tabulce pro každého provozovatele, pro každý rok a pro každý právní základ stanovený v příloze X uvede, zda by zařízení mělo obdržet přiděl na uvedený rok, či nikoliv.*“;
21. Podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu: „*Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná*“.
22. Soud konstatuje, že v dané věci se jedná, jak o zodpovězení právní otázky, kdo je oprávněn žádost o přidělení bezplatných povolenek podat, tak i o zodpovězení otázky, komu lze bezplatné povolenky přidělit. Z jazykového znění ustanovení § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami vyplývá, že ministerstvo přidělí na žádost provozovatele zařízení bezplatné povolenky na jednotlivé roky obchodovacího období. Soud tak konstatuje, že z § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami je zřejmé, že má jít o žádost provozovatele. Prvostupňový správní orgán si ovšem dle názoru soudu nebyl jistý tím, koho za provozovatele zařízení dle § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami považovat, zda žadatele (jež byl držitelem povolení k vypouštění emisí, a k jehož žádosti prvostupňový správní orgán nejdříve emisní povolenky přidělil rozhodnutím ze dne 24. 1. 2022, pod č. j. MZP/2022/810/745), nebo žalobce, o kterém správními orgány bylo známo, že zařízení fakticky provozuje, prvostupňový správní orgán žalobce rovněž přibral do řízení o přidělení bezplatných povolenek provozovateli zařízení. Soud v této souvislosti konstatuje, že pojem „provozovatel zařízení“ je definován v čl. 3 písm. f) směrnice 2003/87/ES, dle kterého se provozovatelem rozumí „*jakákoliv osoba, která zařízení provozuje nebo řídí, nebo pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy, na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickou funkcí zařízení*“; rovněž tak je definice pojmu „provozovatel zařízení“ uvedena i v § 2 písm. d) zákona o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, dle kterého se provozovatelem rozumí „*osoba, která zařízení skutečně provozuje*“. Za provozovatele zařízení je tak nutno považovat faktického provozovatele zařízení, jinými slovy osobu, která zařízení skutečně provozuje. V odůvodnění rozhodnutí se ovšem správní orgány odpovědí na tuto podstatnou otázku (tj. koho lze považovat za provozovatele, a kdo tak byl oprávněn podat žádost) nezabývaly. Ve vyjádření k žalobě žalovaný sice uvedl, že za provozovatele je třeba pokládat držitele povolení k vypouštění emisí, tomu by odpovídal i postup prvostupňového orgánu, který k žádosti žadatele (jež byl držitelem povolení k emisím) nejdříve bezplatné povolenky přidělil. Ani s tímto názorem žalovaného se ovšem soud neztotožňuje, a to vzhledem k zákonným definicím provozovatele uvedeným, jak v zákoně o obchodování s povolenkami, tak ve směrnici 2003/87/ES. Soud tak uzavírá, že provozovatelem zařízení ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami je třeba rozumět osobu, která zařízení skutečně provozuje, tj. provozovatelem zařízení byl v dané věci žalobce; navíc žalobce byl za provozovatele označen již v doplněné žádosti žadatelem, s čímž žalobce souhlasil a správní orgány toto jeho postavení nespороvaly.
23. Soud dále konstatuje, že prvostupňový správní orgán rozhodnutí odůvodnil, jak ve vztahu k žadateli, tak ve vztahu k žalobci. Konkrétně uvedl, že dle § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, nelze podat žádost o přidělení

bezplatných povolenek ve prospěch jiného subjektu, který není držitelem povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů k předmětnému zařízení. Pokud tedy žadatel jako osoba oprávněná z povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů nežádá o přidělení povolenek pro sebe, ale pro jiný subjekt, nelze jeho žádosti vyhovět (viz zejména body 9. a 12. prvostupňového správního rozhodnutí). Ve vztahu k žalobci, jenž byl rovněž účastníkem řízení o podané žádosti, prvostupňový správní orgán uvedl, že žalobce není držitelem účtu zařízení CZ-0163 – Teplárna Příbram, přičemž s povolením k vypouštění emisí je neoddělitelně spjatý účet zařízení v rejstříku Unie a pouze na tento účet lze bezplatnou alokaci povolenek převést. Dle odůvodnění prvostupňového správního orgánu tak nebylo možné bezplatné povolenky alokovat, resp. přidělit zařízení ani ve prospěch žalobce, neboť ten nebyl držitelem účtu zařízení. Žalovaný výše uvedený názor prvostupňového orgánu přebíral, když konstatoval, že: *„v daném případě žádal žadatel, který je držitelem oprávnění pro provozování zařízení evidenční číslo CZ-0163 – Teplárna Příbram (resp. byl tímto držitelem v okamžiku podání žádosti), o přidělení bezplatných emisních povolenek ve prospěch žalobce, který uvedeně zařízení fakticky provozuje, alokace však může být provedena pouze na účet zařízení; žalobci tedy nelze emisní povolenky přidělit, neboť žalobce nemá účet, na který by povolenky mohly být přiděleny.“* Zároveň ovšem žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, když konstatoval, že byla podána žádost zjevně právně nepřípustná. Závěr, proč byla podána žádost zjevně právně nepřípustná ovšem žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak neodůvodnil, a pouze ocitoval ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Až ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že přidělení bezplatných povolenek nebylo možné, protože ministerstvo neobdrželo řádnou žádost, respektive obdrželo žádost od žadatele podanou ve prospěch žalobce. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109; obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb., rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 As 245/2017-32: *„Důvody správního rozhodnutí nelze bez dalšího domýšlet na základě předchozí soudní judikatury či rozhodovací praxe správních orgánů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58 má soud zato, že „[n]edostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti podané proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění.“ Byť se žalovaný pokusil vysvětlit své důvody již v řízení u krajského soudu, nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze zhojit ani ve vyjádření k žalobě“*). Soud tedy musí napadené rozhodnutí zrušit jako částečně nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění. Jak soud uvedl výše, otázka, koho je třeba považovat za provozovatele ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami, a kdo byl tím pádem oprávněn podat žádost, byla pro rozhodnutí ve věci stěžejní. Prvostupňový správní orgán ani žalovaný se ovšem s touto otázkou nevypořádaly. Soud nad to upozorňuje, že žalovaný ve vyjádření k žalobě na jednu stranu tvrdil, že žádost byla nepřípustná, neboť ji podal žadatel (z čehož by bylo možné dovodit, že žádost měl podat sám žalobce jako provozovatel), na druhou stranu ovšem konstatoval, že za provozovatele se pro účely bezplatného přidělování povolenek považuje držitel povolení k emisím. Pokud by se ovšem za provozovatele měl, jak tvrdil žalovaný, považovat držitel povolení k emisím, tak se nemohlo jednat o žádost nepřípustnou, neboť žádost byla podána žadatelem, který byl

v době jejího podání právě držitelem povolení k emisím. Žalovaný tak ve vyjádření k žalobě uváděl vnitřně rozpornou argumentaci, a v žalobou napadeném rozhodnutí odůvodnění, odpověď na otázku, proč se jedná o žádost právně nepřipustnou vůbec neuvedl. Soud z výše uvedeného důvodu rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

24. Prvostupňový správní orgán žádost věcně posuzoval a po tomto posouzení žádost zamítl, neboť materiálně vzato ji neshledal důvodnou. Prvostupňový správní orgán při věcném posouzení odpovídal na druhou soudem předestřenou otázku, tedy komu lze bezplatné povolenky přidělit, resp. zda povolenky mohly být přiděleny zařízení, ať už ve prospěch žadatele nebo žalobce. Ministerstvo totiž ve svém rozhodnutí zaujalo názor, že se bezplatné povolenky přidělují pro konkrétní zařízení. Ministerstvo odkazovalo na znění čl. 48 nařízení Komise 2019/1122, dle kterého: *„národní správce v národní alokační tabulce pro každého provozovatele, pro každý rok a pro každý právní základ stanovený v příloze X uvede, zda by zařízení mělo obdržet přiděl na uvedený rok či nikoliv“*. Z výše uvedeného pak ministerstvo dovodilo, že bezplatné povolenky se přidělují pro konkrétní zařízení, a že rovněž z přílohy X předmětného nařízení vyplývá, že národní alokační tabulka počítá s přidělením bezplatných povolenek konkrétnímu zařízení, a to podle jedinečného unijního identifikačního kódu zařízení. Ministerstvo uvedlo, že bezplatnou alokaci povolenek lze provést pouze na účet zařízení v rejstříku EU, který je neoddělitelně spjatý s povolením k vypouštění emisí, a žalobce není držitelem účtu zařízení, zatímco držitel účtu zařízení o povolenky nežádá pro sebe. S tímto souvisela žalobní námitka, kdy žalobce namítal, že zamítnutí žádosti nelze odůvodňovat tím, že žalobce není držitelem účtu zařízení v rejstříku, neboť to nemá oporu v zákonné úpravě. Žalobce měl za to, že pro přidělení bezplatných povolenek byla rozhodující pouze skutečnost, zda je žalobce provozovatelem zařízení ve smyslu zákona o obchodování s povolenkami.
25. Soud přisvědčuje závěru správních orgánů, že se bezplatné povolenky přidělují pro konkrétní zařízení, tato skutečnost vyplývá z čl. 48 odst. 1 nařízení Komise 2019/1122, zejména ze slovního spojení *„zda by zařízení mělo obdržet přiděl“*. Zároveň z čl. 48 odst. 2 nařízení Komise 2019/1122 vyplývá, že: *„Ústřední správce zajistí, aby registr Unie automaticky převáděl všeobecné povolenky z alokačního účtu EU v souladu s příslušnou národní alokační tabulkou na příslušný otevřený nebo blokový vkladní účet provozovatele, s ohledem na pravidla pro automatický převod stanovená ve specifikacích pro výměnu údajů a technických specifikacích uvedených v článku 75“* (pozn. zvýraznění provedeno soudem). Předmětné nařízení tak dle názoru soudu počítá s přidělením bezplatných povolenek zařízení na účet provozovatele (což by bylo i v souladu s § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami, dle kterého *ministerstvo přidělí na žádost provozovatele zařízení bezplatné povolenky*). Soud tak přisvědčuje i argumentaci žalobce, že podstatné v dané věci je i to, kdo je provozovatelem zařízení. Nicméně nařízení Komise 2019/1122 obsahuje rovněž definici „držitele účtu“, kterým se rozumí fyzická nebo právnická osoba, která má účet v registru Unie, předmětné nařízení tedy počítá s tím, že osoba provozovatele zařízení má být totožná jako osoba držitele účtu. V daném případě ovšem nastala situace, kdy v době rozhodování prvostupňového správního orgánu byl provozovatelem zařízení žalobce, zatímco držitelem povolení k emisím skleníkových plynů a držitelem účtu zařízení (ještě) svědčilo žadateli. Soud dodává, že ministerstvo v duplice k žalobě vysvětlilo, že při změně provozovatele zařízení přecházejí práva a povinnosti v návaznosti na rozhodnutí ministerstva (pozn. soudu o změně povolení k vypouštění emisí) z původního provozovatele na nového a fakticky se tak mění osoba

oprávněná z povolení k emisím, na níž má rovněž přejít i účet zařízení v unijním rejstříku. Zřejmě z tohoto postupu, pak žalovaný ve vyjádření k žalobě (na str. 2) dovozoval, že za provozovatele v souladu s nařízením č. 2019/1122 se pro účely přidělování bezplatných povolenek považuje držitel povolení k emisím. Dle názoru soudu se ovšem jedná o procesní neboli „technickou“ stránku věci, ideálně by osoba provozovatele měla splývat s osobou držitele účtu, neboť jediné na účet zařízení lze bezplatné povolenky alokovat. Ze zákonné úpravy sice výslovně nevyplývá, že pro úspěšné přidělení povolenek má provozovatel být rovněž držitelem účtu. Tato skutečnost je ovšem nezbytným předpokladem k faktickému převodu povolenek, neboť nařízení Komise č. 2019/1122 počítá s tím, že povolenky budou přiděleny na účet provozovatele, provozovatel má ovšem být rovněž držitelem účtu, neboť účet se vztahuje k zařízení a je jen jeden vedený v rejstříku Unie. Pokud žalobce nebyl v době vydání prvostupňového rozhodnutí zároveň držitelem účtu zařízení, ministerstvo nemohlo povolenky přidělit na účet provozovatele, neboť fakticky provozovatel čili žalobce žádný účet neměl, a jedná se o jediný účet k zařízení, který přechází z původního provozovatele na nového.

26. Jak soud uvedl výše, skutečnost, že nařízení Komise č. 2019/1122 počítá s tím, že povolenky budou přiděleny na účet provozovatele, provozovatel má ovšem být rovněž držitelem účtu, neboť účet se vztahuje k zařízení a je jen jeden vedený v rejstříku Unie, je procesní neboli „technickou“ stránkou věci, která nevyplývá ze zákonné úpravy, ani z § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami, a ani z čl. 48 odst. 2 nařízení Komise 2019/1122 (dle kterého se má jednat o účet provozovatele). Soud rozumí postupu prvostupňového správního orgánu, který žádost zamítl, neboť žalobce nebyl držitelem účtu a prvostupňový správní orgán neměl, jak fakticky povolenky převést. Nicméně v době rozhodování druhostupňového orgánu se tato okolnost změnila, když na žalobce přešlo povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů a účet k zařízení mohl být na žalobce převeden. Ministr v odůvodnění napadeného rozhodnutí ovšem setrval na závěru, že: *„v daném případě žádal žadatel, který je držitelem oprávnění pro provozování zařízení evidenční číslo CZ-0163 – Teplárna Příbram (resp. byl tímto držitelem v okamžiku podání žádosti), o přidělení bezplatných emisních povolenek ve prospěch žalobce, který uvedené zařízení fakticky provozuje, alokace však může být provedena pouze na účet zařízení; žalobci tedy nelze emisní povolenky přidělit, neboť žalobce nemá účet, na který by povolenky mohly být přiděleny.“*, vycházel tak z nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť na žalobce již povolení k vypouštění emisí přešlo, což žalobce v rozkladu namítal. Soud tak musí napadené rozhodnutí zrušit i dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí je v rozporu se spisem. Žalovaný nezaložil do spisu rozhodnutí o změně povolení k vypouštění emisí pro žalobce, přesto, že odůvodnění rozhodnutí postavil na tom, kdo je držitelem povolení k vypouštění emisí a účtu. skutečnost, že si žalovaný byl dobře vědom toho, že v době rozhodování již došlo ke změně povolení k emisím skleníkových plynů pro zařízení ze žadatele ve prospěch žalobce, vyplývá nejen z tvrzení žalovaného na straně 4 žalobou napadeného rozhodnutí, kde výslovně konstatoval, že žadatel **byl** (minulý čas) v okamžiku podání žádosti držitelem oprávnění pro provozování zařízení, a rovněž tak ve vyjádření k žalobě (viz strana 2 bod 2.), kde žalovaný popisoval genezi skutkového stavu od podání žádosti žalobce ze dne 28. 6. 2021 označenou jako „vydání povolení k emisím skleníkových plynů“ až do podání žádosti žadatele dne 5. 8. 2021, kde výslovně uvedl, že: *„Z některých dokumentů dokonce vyplývalo, že ke změně provozovatele v tomto smyslu již fakticky došlo“*. Soud tak má uvedené tvrzení mezi účastníky řízení za nesporné. Soud pro úplnost opakuje, že pro přidělení

bezplatných povolenek není rozhodné, zda byl žalobce držitelem povolení k vypouštění emisí v okamžiku podání žádosti, neboť § 10 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami umožňuje podat žádost provozovateli neohledně na to, zda už je či není i držitelem povolení k vypouštění emisí a účtu zařízení. Jak soud konstatoval výše, tato skutečnost ovlivňuje procesní nebo technickou stránku věci, tedy zda správní orgán mohl fakticky povolenky přidělit.

27. Soud na závěr dodává, že si je vědom formulace žalobního petitu, v němž žalobce navrhoval, aby soud zrušil výrok žalobou napadeného rozhodnutí toliko v části, v níž bylo rozhodnuto o zastavení řízení. Soud však odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu např. na rozsudky ze dne 17. 5. 2007, č. j. 1 Afs 95/2006-66, ze dne 29. 7. 2009, č. j. 6 Ads 62/2009-27, a vysvětluje, že není návrhem výroku rozsudku dle § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s. vázán, je-li z textu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu patrné, čeho se žalobce domáhá. Z přezkoumávané žaloby je přitom zcela zřejmé, že žalobce nesouhlasí s tím, jak žalovaný ve věci rozhodl, tj. že nebylo žádosti žadatele (resp. žalobce) vyhověno a nebylo tak rozhodnuto o přidělení emisních povolenek ve prospěch žalobce; a jelikož soud shledal nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, byl pak povinen v dané věci rozhodnout způsobem stanoveným v § 78 odst. 1 s. ř. s., tj. zrušit (celé) žalobou napadené rozhodnutí a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

28. S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné. Soud tedy podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
29. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000 Kč a náklady právního zastoupení za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika žalobce ze dne 17. 10. 2023), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. $3 \times 3.100 \text{ Kč} = 9\,300 \text{ Kč}$; tři paušální částky ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. $3 \times 300 \text{ Kč} = 900 \text{ Kč}$. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 13 200 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám jeho právního zástupce.
30. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, proto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 20.12.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.