



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Jana Ferneckého a Martina Bobáka ve věci

žalobkyň: a) **Procter & Gamble - Rakona, s.r.o.**, IČO 14801396
sídlem Ottova 402, 269 01 Rakovník
zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Jarošem, Ph.D.
sídlem Na Pankráci 449/11, 140 00 Praha 4

b) **KOMTERM services, s.r.o.** (dříve KOMTERM Čechy, s.r.o.), IČO 28510011
sídlem Bělehradská 55/15, 140 00 Praha 4
zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Nývlttem
sídlem Na Příkopě 583/15, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

o žalobách proti rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 6. 12. 2023, č. j. MZP/2023/290/795 MZP/2023/290/795, a ze dne 17. 6. 2024, č. j. MZP/2024/290/615

takto:

- I. Návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie se zamítá.
- II. Žaloby se zamítají.
- III. Žalobkyně a) a b) nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

1. Nynější věc se týká vydávání povolení k emisím skleníkových plynů podle zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (zákon o povolenkách). Jádrem sporu je určení rozsahu zařízení a jeho provozovatele.
2. Soud považuje za vhodné nejprve stručně uvést kontext celé věci, který soud vedl i ke spojení původně tří samostatných žalob. Žalobkyně a) je vlastníkem výrobního závodu v R., kde má umístěny zdroje emisí, pro které disponuje povolením k emisím skleníkových plynů č. CZ-0005 ze dne 10. 4. 2005 (povolení Rakona). Mezi zdroji emisí v něm zařazenými byla původně i v lokalitě se nacházející plynová kotelna s plynovými kotli K1, K2 a K3 spalujícími zemní plyn. Žalobkyně a) s ohledem na pronájem¹ plynové kotelny a přenechání jejího provozu žalobkyni b) požádala dne 23. 9. 2022 Ministerstvo životního prostředí (samostatně jen jako ministerstvo) o změnu povolení Rakona ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) zákona o povolenkách. Ministerstvo žádosti vyhovělo a rozhodnutím z 12. 10. 2022, č. j. MZP/2022/810/2033, vyčlenilo plynovou kotelnu zahrnující plynové kotle K1, K2 a K3 z rozsahu povolení Rakona. Celkový tepelný příkon zbylých zdrojů pod povolením Rakona byl nově 28,726 MW [tedy překračoval hranici 20 MW pro povinný vstup do tzv. evropského systému obchodování s emisními povolenkami (EU ETS) ve smyslu přílohy č. 1 zákona o povolenkách].
3. V návaznosti na to žalobkyně b) dne 21. 10. 2022 požádala ministerstvo o vydání (nového) samostatného povolení k emisím pro uvedenou plynovou kotelnu. Ministerstvo tomu vyhovělo rozhodnutím z 27. 10. 2022, č. CZ-0491-22, č. j. MZP/2022/810/2118, kterým vydalo povolení k emisím č. CZ-0491 (povolení Komterm) pro plynové kotle K1, K2 a K3 o celkovém tepelném příkonu 30,104 MW (tedy rovněž nad hranicí 20 MW pro vstup do EU ETS). Posléze žalobkyně a) požádala dne 17. 1. 2023 o zrušení povolení Rakona. Důvodem žádosti vedené pod sp. zn. ZN/MZP/2023/810/20 byly změny na sušící věži Ballestra snížením příkonu na 16 MW z původních 27,5 MW, čímž se snížil celkový tepelný příkon zdroje Rakona pod hranici 20 MW. Ministerstvo o žádosti ihned nerozhodlo (viz dále), ale na základě skutečností v ní uvedených zahájilo z moci úřední správní řízení, ve kterém řešilo předběžnou otázku rozsahu všech zařízení v lokalitě. Rozhodnutím z 7. 6. 2023, č. j. MZP/2023/810/974 (prvostupňové rozhodnutí I) pak na základě § 4 odst. 2 písm. a) zákona o povolenkách změnilo povolení Rakona tak, že do výčtu jeho zdrojů emisí zařadilo zpět plynové kotle (tj. zdroje dle povolení Komterm) a současně snížilo jmenovitý tepelný příkon sušící věže Ballestra dle žádosti o zrušení povolení Rakona. Celkový tepelný příkon zařízení žalobkyně a) se tak po zpětném zahrnutí plynových kotlů navýšil na 35,694 MW. Současně s tím ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím I zrušilo povolení Komterm.
4. Ministerstvo totiž dospělo k závěru, že všechny zdroje provozované jak žalobkyní a), tak i žalobkyní b) z pohledu přílohy č. 1 zákona o povolenkách, přílohy I. směrnice 2003/87/ES² a metodického pokynu k výkladu její přílohy I³ (metodický pokyn) tvoří stále jedno zařízení (jeden celek) s technologicky a funkčně propojenými zdroji emisí provozovanými ve vzájemné souvislosti. Zařadilo je tedy společně pod povolení Rakona,

¹ Pozn. soudu: napříč podklady správního spisu se uvádí jak nájem, tak pacht; soud bude dále hovořit o nájmu, daná otázka ostatně není pro posouzení rozhodná.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

³ Pokyny k výkladu Přílohy I směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi (směrnice o EU ETS). Evropská komise 18. 3. 2010. Dostupné dne 8. 4. 2025 z: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/guidance_interpretation_en.pdf.

vyšlo z principu vymezení zařízení *co nejširěji* a přihlédlo k historickému zařazení zdrojů emisí do rozsahu daného povolení, k účelu výroby tepla v plynové kotelně, kterým je z podstatné části zásobování výrobního závodu žalobkyně a), a vlastnictví všech zdrojů žalobkyně a). Jelikož jejich příkon dohromady přesahuje hranici 20 MW, zařízení spadá do systému EU ETS.

5. Žalobkyně podaly proti prvostupňovému rozhodnutí I rozklady, které ministr životního prostředí (společně s ministerstvem jako žalovaný, samostatně jako ministr) rozhodnutím z 6. 12. 2023, č. j. MZP/2023/290/795 MZP/2023/290/795 (napadené rozhodnutí I) zamítl a prvostupňové rozhodnutí I potvrdil. Tyto závěry pak ovlivnily i další projednání žádosti žalobkyně a) o zrušení povolení Rakona. Po vyřešení předběžné otázky ministerstvo rozhodnutím z 13. 2. 2024, č. j. MZP/2024/810/154 (prvostupňové rozhodnutí II) pro nedůvodnost zamítlo žádost o zrušení povolení Rakona. Proti tomu žalobkyně a) podala rozklad, který ministr rozhodnutím z 17. 6. 2024, č. j. MZP/2024/290/615 (napadené rozhodnutí II), zamítnul a potvrdil prvostupňové rozhodnutí II.
6. Proti Napadenému rozhodnutí I brojily obě žalobkyně samostatnými žalobami, původně vedenými pod sp. zn. 18 A 1/2024 [žalobkyně a)] a sp. zn. 18 A 3/2024 [žalobkyně b)]. Předseda senátu rozhodl o spojení obou žalob ke společnému projednání, neboť směřují proti témuž správnímu rozhodnutí. Napadené rozhodnutí II žalobkyně a) napadla samostatnou žalobou původně vedenou pod sp. zn. 14 A 40/2024. I tuto žalobu předseda senátu později spojil ke společnému projednání pod sp. zn. 18 A 1/2024, neboť tyto věci jsou vzájemně skutkově a právně provázány.

II. Obsah podání stran

7. Soud níže stručně shrne obsah všech tří žalob, reakcí žalovaného i následné repliky žalobkyně a).

II.1 Žaloba žalobkyně a) proti napadenému rozhodnutí I

8. Žalobkyně a) v první řadě namítala, že ministerstvo nemá pravomoc zahájit řízení z moci úřední o vymezení zařízení a ani o autoritativním určení „provozovatele“ zařízení v rozporu s jeho jednoznačným vymezením v § 2 písm. d) zákona o povolenkách. Podle § 4 odst. 2 písm. a) téhož zákona může ministerstvo povolení změnit nebo zrušit, jen došlo-li „*ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení*“, což nenastalo.
9. K vlastní podstatě věci pak s odkazem na § 2 písm. d) zákona o povolenkách předeslala, že nikdo nerozporoval, že žalobkyně b) je jediným skutečným provozovatelem plynové kotelny a osobou povinnou podle § 6 uvedeného zákona. K provozu disponuje licencí Energetického regulačního úřadu pro výrobu tepla a žalobkyně a) na ní smlouvou přenesla rozhodující hospodářskou pravomoc nad technickou funkcí tohoto zařízení. V kotelně vyrobené teplo dodává vícero subjektům, včetně žalobkyně a). Pro určení, kdo zařízení skutečně provozuje, je podstatné, kdo jej užívá při svém podnikání, zda tak činí na základě jemu vydané licence, zda zařízení obsluhuje svými zaměstnanci a na vlastní odpovědnost. Závěr žalovaného, který rozhodující hospodářskou pravomoc fakticky spojuje s vlastnictvím plynových kotlů a výrobního závodu, není nijak podložen. Pojem „skutečný provoz zařízení“ a „rozhodující hospodářská pravomoc“ nejsou to samé. Zákon o povolenkách nestanoví povinnost zkoumat „rozhodující hospodářskou pravomoc nad technickou funkcí zařízení“, jak je uvedeno v čl. 3 písm. f) směrnice 2003/87/ES.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

10. Dále žalobkyně a) upozornila, že metodický pokyn je výkladovou pomůckou, nejde o závazný podklad, jím zmiňovaný „princip co nejširší aplikace“ nadto správní orgány spojením zařízení provozovaných různými provozovateli do jediného povolení provedly v rozporu s § 6 odst. 1 zákona o povolenkách. Ten totiž ukládá povinnosti spojené s povolením výlučně provozovateli zařízení, tj. tomu, kdo jej skutečně provozuje ve smyslu § 2 písm. d) zákona o povolenkách. Metodický pokyn, směrnice 2003/87/ES ani zákon o povolenkách navíc nepřipouští spojování zařízení skutečně provozovaných více provozovateli do jediného zařízení pod jedním povolením k emisím pro překonání limitu EU ETS. Správní orgány nadto svá rozhodnutí opřely o izolované části metodického pokynu (kap. 2., bod 2.1. metodického pokynu totiž umožňuje pouze slučování zařízení provozovaných stejným provozovatelem, slučování zařízení různých provozovatelů neplyne ani z žalovaným odkazovaného bodu 2.3.2. metodického pokynu).
11. Žalobkyně nesouhlasila ani s tím, že pokud nelze vymezit provozovatele, má být kritériem určení držitele povolení vlastnictví zdrojů emisí. Tento výklad vede k udržení povolení v platnosti autoritativním určením jednoho držitele pro všechny zdroje emisí. Převrací to určení provozovatele; podle logiky správních orgánů, není-li zřejmá osoba povinná z povolení, je nejasným i „skutečný provozovatel“, a použije se tak subsidiární kritérium vlastnictví (viz prvostupňové rozhodnutí I), popř. hledisko rozhodující hospodářské pravomoci nad technickou funkcí zařízení (viz napadené rozhodnutí I). Podle žalobkyně a) se ovšem druhá část ustanovení § 2 písm. d) zákona o povolenkách aplikuje pouze, není-li znám skutečný provozovatel zařízení, což není tento případ. Bezvýznamným a nepodloženým je i hledisko historického zařazení plynových kotlů do povolení Rakona. Neexistuje domněnka neměnnosti minulého stavu, byť je dříve samostatně provozovala žalobkyně a), nyní tak činí žalobkyně b).
12. Žalobkyně a) rovněž odmítla, že by byl její výrobní závod na teple z plynových kotlů závislý. Ty jednak dodávají teplo i třetím osobám a žalobkyně a) je na nich závislá stejně jako na dodávkách ostatních komodit. Teplo by mohla alternativně odebírat z teplovodního vedení městské kotelny přivedeného až k výrobnímu závodu. Za nesprávný označila též závěr, že teplo z plynových kotlů je do výrobního závodu rozváděno parními rozvody (tedy dle žalovaného *patrně* přímo), zatímco třetím osobám se teplo dodává přes výměňikové stanice. Žalobkyně a) upřesnila, že teplo z plynové kotelny se rozvádí distribuční soustavou, která je v některých případech napojena do výměňikových stanic v objektech třetích osob. Vybavení objektů jiných osob výměňikovými stanicemi ale neznamená rozdíl ve způsobu rozvodu tepla z plynové kotelny ani v jeho vedení distribuční soustavou. Nesouhlasila pak ani s tvrzením, že instalace měřicího zařízení mezi plynovou kotelnou a výrobním závodem nemá automaticky znamenat, že jde o dvě zařízení.
13. Konečně nesouhlasila ani se závěrem žalovaného, že „provozovatelem“ je pro účely plnění práv a povinností provozovatele právě držitel povolení k emisím. Odmítla, že by se subjekt vydáním povolení k emisím stal „provozovatelem zařízení“ ve smyslu zákona o povolenkách, bez ohledu na to, že zařízení skutečně provozuje jiná osoba. Zařazení plynových kotlů do povolení Rakona bude pro žalobkyni a) znamenat plnění povinností v EU ETS, ačkoliv povinnost zjišťovat, vykazovat a ověřovat množství emisí dle § 15 zákona o povolenkách má provozovatel zařízení, kterým je (i dle žalovaného) žalobkyně b). Navíc žalobkyně a) nemá přístup k výstupům ze zjišťování, vykazování a ověřování množství emisí z plynové kotelny – provozuje pouze zdroje emisí pod povolením Rakona ve znění před vydáním napadeného rozhodnutí I.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

14. Žalobkyně a) navrhla zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí I.
15. Žalovaný ve vyjádření k této žalobě především odkázal na odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí I. Připomněl, že ministerstvo dříve rozhodnutím o vyjmutí plynových kotlů ze zařízení žalobkyně a) a jejich zařazením do samostatného povolení Komterm, vyhovělo žalobkyním a umožnilo jim plnit povinnosti v EU ETS zvláště pro části zařízení Rakona, za kterou samostatně zodpovídaly. Ministerstvo zároveň ale při rozdělení zařízení konstatovalo, že obě části zařízení z pohledu EU ETS tvoří stále jedno zařízení. Tento administrativní postup byl v rozporu s tehdy platnou právní úpravou, byť k narušení integrity EU ETS nedošlo. Napadené rozhodnutí I tak fakticky muselo po podání žádosti o zrušení povolení Rakona tento stav zhojit, pokud právní úprava neumožňovala vydat povolení k emisím zvláště pro části zařízení samostatně nedosahující hranice pro zařazení do EU ETS. Bylo třeba posoudit, zda zdroje emisí pod povolením Rakona a Komterm stále tvoří jedno zařízení přesahující hraniční příkon pro EU ETS, nebo zda došlo ke změnám, které tyto zdroje oddělily tak, že již nejsou jedním zařízením. Pokud by již jedním zařízením nebyly, muselo by ministerstvo s ohledem na snížení jejich příkonu pod hranici EU ETS, jedno, příp. obě povolení zrušit. Pokud by stále tvořily jedno zařízení, bylo by nutné je opět sloučit do jednoho povolení (a druhé zrušit), aby nedošlo k narušení integrity EU ETS. To byl případ nynější věci. Žalovaný mimo snížení příkonů nezjistil změnu v umístění, propojení či způsobu a účelu využití zdrojů emisí v lokalitě zařízení vlastněných výhradně žalobkyní a) oproti stavu z roku 2022, kdy byly všechny jedním zařízením pod povolením Rakona.
16. Žalovaný též odmítl, že by nebyl oprávněn zahájit řízení o změně/zrušení povolení z moci úřední. Ustanovení § 4 zákona o povolenkách pouze uvádí, za jakých okolností ministerstvo povolení k emisím změni nebo zruší, provozovatel ani nemá při změně okolností povinnost žádat o zrušení či změnu povolení, ale pouze ji musí oznámit. Pokud provozovatel nespojí oznámení s žádostí o zahájení řízení, nepochybně musí ministerstvo na podkladě příslušných informací zahájit řízení z moci úřední a povolení změnit nebo zrušit. Předmět řízení zahájeného z moci úřední byl „předběžnou otázkou“ podle § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (správní řád) pro řízení o žádosti o zrušení povolení Rakona. Bez posouzení, kolik zařízení se v lokalitě nachází, nebylo možné o této žádosti rozhodnout.
17. Pokud jde o vlastní postup určení rozsahu zařízení platí, že nachází-li se v lokalitě zdroj emisí s činností podle přílohy I směrnice 2003/87/ES o určité kapacitě, o kterém není jasné, zda podléhá působnosti směrnice 2003/87/ES, je nejprve třeba ve smyslu uvedené směrnice, zákona o povolenkách a metodického pokynu určit rozsah zařízení. Na rozsah zařízení přitom nemá vliv, že zahrnuje zdroje emisí provozované různými osobami. V opačném případě by tím byl narušen princip rovného přístupu k zařízením. Je proto třeba objektivně určit, kdo z těchto více provozovatelů bude držitelem povolení k emisím. Žalobkyně a) byla určena „provozovatelem“ zařízení ve smyslu EU ETS na základě historického stavu, vlastnictví a účelu provozu zařízení. K tomu doplnil, že vlastnictví kotlů považuje též za rozhodující hospodářskou pravomoc k nim. Bez souhlasu vlastníka je nelze provozovat ani s nimi jinak nakládat. Žalobkyně a) pouze svěřila provoz těchto zdrojů emisí (ze kterých odebírá energii) žalobkyni b). Žalobkyně a) se ale jako vlastník může svobodně rozhodnout, zda kotelnu rozšíří, kotle zruší, převezme jejich provoz zpět apod. Byť tedy žalobkyně b) plynové kotle skutečně na základě smluvních vztahů provozuje, nemá nad nimi tuto rozhodující hospodářskou pravomoc. Žalovaný se žalobkyní a) souhlasil jen v tom, že

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

metodický pokyn je právně nezávazný. Je však výkladovou pomůckou směrnice pro argumentaci složitých případů. Pouhou aplikací doslovného znění zákona by nešlo posuzovat různé technické, funkční i formální konstelace. V tomto případě nejde o více zařízení provozovaných jedním provozovatelem ve stejné provozovně, ale o jedno zařízení provozované (resp. kontrolované) jedním provozovatelem.

18. Pokud jde o tvrzenou nezávislost výrobního závodu na plynové kotelně, ten skutečně z kotelny odebírá energii podobně jako jiné vstupy od jiných dodavatelů. Podstatné ale je, že jde o přímý odběr, nikoliv skrze externí distribuční síť. Navíc plynová kotelná byla vybudována právě v souvislosti s ostatními zdroji emisí žalobkyně a), aby sloužila jako zdroj tepla pro ně, a historicky byla součástí téhož zařízení. Žalobkyně nedoložily, že provoz kotelny již neslouží primárně pro potřeby výrobního závodu. Pronájem plynové kotelny nepostačuje pro závěr, že již není součástí téhož zařízení, klíčovými naopak jsou fyzické a provozní parametry. Je nepřipustné, aby zařízení se v zásadě shodnými parametry jednou v EU ETS bylo a podruhé nikoliv. Ministerstvo vyzvalo žalobkyně k doložení změn v provozu zařízení. Ani jedna z nich však nepředložila důkaz o změně funkčních a technologických souvislostí oproti stavu z roku 2022, která by prokázala, že výrobní závod a plynová kotelná již nejsou jedním zařízením.
19. Žalovaný dále podotkl, že žalobkyně a) redukuje definici provozovatele pouze na osobu, která zařízení skutečně provozuje ve smyslu technického zajištění provozu zdroje emisí. Osobou povinnou v rámci EU ETS by pak absurdně mohl být i zaměstnanec řídící provoz kotle. Podle něj je třeba vzít v úvahu i okolnosti provozu a kontroly nad zařízením, která připadá na žalobkyni a) jako vlastníka zařízení, jejíž výrobní závod vyrobenou energii navíc využívá. Pro zajištění monitorování a vykazování emisí je třeba získat údaje o spotřebě paliva (vlastním měřením nebo od nájemce), tomu přitom není překážkou technické zajištění provozu kotelny žalobkyní b). Žalobkyně a) si jako vlastník kotelny může zajistit přístup k údajům o jejím provozu kotelny pro plnění povinností EU ETS.
20. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

II.2 Žaloba žalobkyně b) proti napadenému rozhodnutí I

21. Žalobkyně b) rovněž požadovala zrušení napadeného rozhodnutí I (případně i prvostupňového rozhodnutí I). Soud pak předepisuje, že argumentace žalobkyně b) byla co do podstaty obdobná výše uvedenému, postup i závěry žalovaného též považovala za nezákonné, akcentovala však více rovinu nepřezkoumatelnosti obou rozhodnutí. Soud níže reprodukuje primárně dosud nezmíněné/nezdůrazněné argumenty.
22. Ohledně možnosti zahájení řízení z moci úřední žalovaný dle žalobkyně b) neodůvodnil, proč je pokles příkonu výrobního závodu a plynové kotelny „změnou podmínek rozhodných pro vydání povolení“ ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) zákona o povolenkách a proč tak *musel* zahájit řízení z moci úřední. Čl. 7 směrnice 2003/87/ES stanoví pouze povinnost provozovatele oznámit plánované změny v zařízení a příslušný orgán pak povolení *případně aktualizuje*. Směrnice neupravuje „podmínky rozhodné pro vydání povolení“ ani „povinnost“ ministerstva zahájit řízení z moci úřední. Ministerstvo tak pro zahájení řízení z moci úřední nemělo skutkovou ani právní oporu, a šlo tak o nepřipustnou libovůli. Navíc zdůraznila, že ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení Komterm nedošlo. Oznámené technické změny se netýkají skutečností rozhodných pro vydání povolení ve smyslu § 3 zákona o povolenkách. Dále nepřezkoumatelně tvrdil, že

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

i kdyby zdroje emisí zařazené do povolení Komterm byly samostatným zařízením, povolení Komterm by stejně bylo zrušeno z důvodu snížení příkonu pod 20 MW, a práva žalobkyně b) tak nemohla být narušena. Podle žalobkyně b) ovšem žalovaný tímto zrušením povolení Komterm zasáhl do její podnikatelské činnosti. Navíc si protiřečí, když povolení Komterm bylo vydáno právě proto, že tamní zdroje emisí jsou samostatným zařízením.

23. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné i z důvodu, že převážně odkazuje na právně nezávazný metodický pokyn, i když povinnosti lze ukládat pouze zákonem nebo na jeho základě. Žalovaný se pak s rozkladovou námitkou neaplikovatelnosti pokynu (vedle jeho nesprávné aplikace) nevypořádal. Ostatně ani Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) metodický pokyn ve svých rozhodnutích neaplikuje a necituje. Je to přitom jen SDEU, kdo je oprávněn vykládat právní normy EU. Pokud jsou pochybnosti, zda plynová kotelna s plynovými kotli a sušárna Ballestra jsou jedním zařízením ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87/ES, může je odstranit pouze SDEU. Aplikace prvku vlastnictví zdroje emisí jako primárního hlediska je dle žalobkyně b) projevem libovůle a extenzivního výkladu zákona a směrnice. Z bodu 2.3.2. metodického pokynu a tam uvedeného „co nejširšího vymezení“ zařízení a ani z definice provozovatele zařízení v čl. 3 písm. f) směrnice 2003/87/ES to nevyplývá.
24. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí I spočívá i v tom, že na jednu stranu vychází z toho, že není spolehlivě znám provozovatel plynové kotelny, zároveň ale nezpochybňuje, že faktickým provozovatelem je žalobkyně b). Ta rovněž odmítla opakovaný odkaz na dřívější pouhé administrativní rozdělení zařízení. Naopak legitimně očekávala odlišné posouzení věci. Navíc, pokud by žalobkyně a) chtěla provést tvrzené administrativní a formální rozdělení provozovatelů tepelných zdrojů, místo toho, aby smluvně přenechala takto klíčový provoz žalobkyni b), založila by si pro provoz plynových kotlů dceřinou společnost.
25. Ohledně vlastního posouzení pak žalobkyně b) předoslala, že povolení se neuděluje jednotlivým zařízením, ale provozovatelům. Je nepřipustné, aby žalobkyně a), která plynové kotle neprovozuje, byla ve vztahu k nim účastníkem EU ETS. Toto by neplatilo, jen pokud by šlo o účelové rozdělení provozu zařízení mezi více formálních provozovatelů, což nebylo prokázáno. Sám žalovaný již dříve dvě povolení vydal, není tak důvod, aby až nyní jednání žalobkyň považoval za účelové. Mimoběžným je tak i odkaz na rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 2020 ve věci C-276/18, *KrakVet Marek Batko* (rozsudek KrakVet), zabývající se zákazem zneužívajících praktik.
26. Žalobkyně b) následně zdůraznila, že emisní zdroje nenaplňují definici jednoho zařízení. Místo toho, kdo, co a v jakém objemu od koho odebírá, bylo třeba se zabývat tím, kdo a na jakých zařízeních emituje emise a jaký je jejich vzájemný vztah. Při zohlednění zdrojů s největším příkonem pak zejména tím, v jakém vztahu souvislosti, závislosti a technické spojitosti jsou plynové kotle a sušárna Ballestra. Napadené rozhodnutí I se tím ale nepřezkoumatelně nezabývalo. Plynové kotle nejsou součástí sušárny Ballestra ani žádného jiného zařízení pod povolením Rakona a naopak jsou samostatnou, technologicky i provozně nezávislou jednotkou. Činnost žalobkyně b) přímo ani nepřímo nesouvisí (a nemá technickou spojitost) s činnostmi v zařízení Rakona. To, že plynové kotle a sušárna Ballestra slouží (kotle nikoliv výlučně) k zásobování stejného dominantního odběratele tepelné energie, z nich nečiní jeden celek (či jedno zařízení). Nic na tom nemění, že oba soubory zařízení jsou propojeny a nejsou od sebe formálně odděleny zařízením provozovaným

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

držitelem licence na rozvod tepelné energie. Logikou žalovaného by součástí jednoho zařízení byla další technologicky propojená zařízení [např. výrobní elektrické energie dodávané žalobkyni a)].

27. Žalobkyně dále připomněla přílehavost závěrů rozsudku SDEU z 29. 4. 2021 ve věci C-617/19, *Granarolo SpA v. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a další* (rozsudek Granarolo). Žalovaný jeho závěry vyložil nesprávně a v neprospěch žalobkyně. S ohledem na závěry SDEU je podstatné, že ačkoli plynová kotelna dodává teplo do výrobního závodu žalobkyně a), minimálně jeho část je na tom nezávislá a přerušení dodávek žalobkyní b) by nenarušilo jeho provoz. Pokud jde o smluvní vztahy mezi provozovateli zařízení a kontrolou nad fungováním jednotek, s ohledem na závěry SDEU vyplývá, že žalobkyně a) jako vlastník plynových kotlů smlouvou o pachtu ztratila kontrolu nad jeho fungováním, a tudíž ji nelze považovat za jejich provozovatele ve smyslu čl. 3 písm. f) uvedené směrnice a ani zákona o povolenkách. Pokud by soud dospěl k závěru o nepoužitelnosti rozsudku Granarolo, navrhla, aby položil SDEU předběžnou otázku.
28. Žalovaný v reakci tuto žalobu rovněž odkázal na odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí I a své vyjádření k žalobě žalobkyně a). Upozornil též, že napadeným rozhodnutím I bylo fakticky vyhověno žádosti žalobkyně b) o zrušení povolení Komterm. Výsledný stav po vydání napadeného rozhodnutí I je tak stejný, jako kdyby bylo její žádosti vyhověno. Žalobkyně b) má nyní vůči plynové kotelně pouze povinnost vykázat ověřené emise za rok 2023 (což již učinila) a následně za tyto emise vyřadit emisní povolenky.
29. Nad rámec svého dřívějšího vyjádření uvedl, že skutkovou oporou pro zahájení řízení z moci úřední bylo oznámení změny příkonu zdrojů emisí, což je nepochybně změnou podmínek rozhodných pro vydání povolení k emisím (viz kritérium příkonu pro zařazení do EU ETS). Žalobkyně b) to sama potvrdila žádostí o zrušení povolení Komterm pro snížení příkonu plynových kotlů. Řízení podle § 4 odst. 2 písm. a) zákona o povolenkách lze zahájit z moci úřední, nadto jde o postup k nápravě protiprávního stavu. Konečně není pravdou, že by povolení Komterm bylo vydáno z důvodu, že jeho zdroje jsou samostatným zařízením. Připomněl nezákonnost tehdejšího rozdělení jednoho zařízení, k němuž došlo za podmínky, že zdroje emisí tvořící jedno zařízení lze povoleními rozdělit, pokud každý přesahuje hranici pro zařazení do EU ETS. Přístup ministerstva byl příliš benevolentní, samostatná povolení vydána být neměla.
30. Dále odmítl, že by v napadeném rozhodnutí I tvrdil, že „není spolehlivě znám provozovatel zařízení“, když šlo pouze o citaci § 2 písm. d) zákona o povolenkách, podle kterého je v případě eventuální nejistoty při určení provozovatele zařízení (osoby, které má být vydáno povolení k emisím) rozhodným určení vlastníka zařízení. Je tak zřejmé, že povolení k emisím musí být vydáno pro celé zařízení Rakona, a to jeho vlastníkově – žalobkyni a). Žalovaný přezkoumatelně opřel své závěry o objektivní prokázané skutečnosti, jako je umístění zdrojů emisí a jejich kapacita nebo vlastnictví a účel provozu.
31. K odkazu na rozsudek Granarolo žalovaný dodal, že je třeba jej zohlednit, ale nikoliv slepě následovat. Na tuto věc jsou přenositelné poznatky ohledně kritérií posuzování příslušnosti zdroje emisí sloužícího k výrobě energie k zařízení, ale nejde o totožnou situaci. Ačkoli SDEU připustil, že právní předpisy nebrání tomu, aby tam posuzovaná kogenerační jednotka nebyla součástí přilehlého zařízení, zároveň uvedl, že to bez dalšího neplatí obecně. Dle SDEU by povolení k emisím mělo zahrnovat všechny zdroje emisí náležející k zařízení na základě funkčních a provozních souvislostí. Od přítomnosti technické souvislosti se pak

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

odvívá určení, zda jde fakticky o jedno či více zařízení ve smyslu EU ETS. Na rozdíl od kogenerační jednotky (sloužící k výrobě energie pro zařízení Granarolo), je plynová kotelná historicky na činnost výrobního závodu navázána, je umístěna v areálu zařízení Rakona a dodávka energie se realizuje přímým odběrem, nikoliv distribuční sítí.

32. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, za nedůvodný označil i návrh na předložení předběžné otázky SDEU – věc lze posoudit na základě právních předpisů k EU ETS, příp. judikatury SDEU.

II.3 Žaloba žalobkyně a) proti napadenému rozhodnutí II

33. Soud již výše popsal, že žalobkyně a) brojila samostatnou žalobou i proti navazujícímu rozhodnutí o své žádosti o zrušení povolení Rakona (napadené rozhodnutí II). Předně namítala, že ministerstvo postupovalo nezákonně, pokud nerozhodlo o žádosti žalobkyně o zrušení povolení Rakona ve lhůtách podle § 71 odst. 3 správního řádu. K tomu soud pro pořádek uvádí, že nejprve ministerstvo řízení o této žádosti přerušilo, následně ovšem ministr toto usnesení zrušil; ministerstvo i přesto vyčkalo na vyřešení předběžné otázky řešené v napadeném rozhodnutí I. Podle žalobkyně a) nebylo na místě čekat, neboť podmínky pro vyhovění žádosti byly naplněny (došlo k poklesu příkonu pod 20 MW). Povolení Rakona mělo být zrušeno.
34. Napadené rozhodnutí II je nezákonné i z důvodu, že žalovaný v rozporu se zákazem libovůle vycházel z nezákonného rozhodnutí (prvostupňové, resp. napadené rozhodnutí I) a z jejich nesprávných závěrů, že zařízení žalobkyně a) zahrnuje zdroje o celkovém tepelném příkonu převyšujícím 20 MW (rozhodných pro zařazení do EU ETS). Žalobkyně a) pak i v této žalobě vyjádřila nesouhlas se zahájením řízení z moci úřední ve věci změny povolení Rakona a změny nebo zrušení povolení Komterm. Zopakovala, že změna (pokles) příkonu zařízení žalobkyně a) není změnou podmínek pro vydání rozhodnutí, a tedy důvodem pro zahájení řízení. Další část žalobní argumentace pak směřovala k tomu, zda dotčené emisní zdroje tvoří jedno zařízení, či nikoliv, resp. otázky, kdo je provozovatelem plynové kotelny [nad rámec první žaloby argumentovala rozsudkem Granarolo a zopakovala argumentaci žalobkyně b)]. Uvedla, že ohledně plynových kotlů není schopna zajistit monitorování emisí a informační povinnost dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o povolenkách.
35. Žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí II.
36. Žalovaný ve vyjádření k této žalobě zopakoval, že s ohledem na závěry napadeného rozhodnutí I nemohlo být žádosti žalobkyně a) vyhověno, když z něj vyplývá, že zařízení žalobkyně a) po sloučení s původním zařízením Komterm přesahuje hranici 20 MW pro zařazení do EU ETS. Vyhovění žádosti by bylo v rozporu s již dříve pravomocným rozhodnutím.
37. K údajnému nedodržení lhůt dle § 71 odst. 3 správního řádu žalovaný zdůraznil, že jde toliko o lhůty procesní, jejichž nedodržení nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí a být důvodem pro jeho zrušení. Nadto žalobkyně sama v tomto směru nepožádala o uplatnění opatření proti nečinnosti, argument o nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí tak nemůže obstát. Není pravdou, že ministerstvo své rozhodnutí o žádosti žalobkyně a) i přes splnění zákonných podmínek odložilo. Žádosti nemohlo do vyjasnění rozsahu zařízení vyhovět.
38. V další části svého vyjádření pak žalovaný reagoval na námitky týkající se fakticky napadeného rozhodnutí I. S ohledem na to, že místy uvedl argumenty nad rámec svých předchozích vyjádření, soud je stručně rekapituluje. Žalovaný mj. uvedl, že dodávky tepla

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

do výrobní části závodu žalobkyně a) přímým napojením na plynovou kotelnu prokazují technickou spojitost s činnostmi probíhajícími ve výrobní části závodu žalobkyně a), které zároveň ovlivňují emise tohoto závodu a naplňují tedy definici zařízení dle čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87/ES a § 2 písm. a) zákona o povolenkách. Výrobní část závodu žalobkyně a) a plynová kotelná tak tvoří z pohledu EU ETS jedno zařízení. Zákonnou definici provozovatele (zejména přívlastek skutečný) je třeba vykládat i s ohledem na specifické podmínky daného případu. Žalovaný nesouhlasil ani s výkladem čl. 3 písm. f) směrnice 2003/87/ES, kde v anglickém znění spojka „or“ s ohledem na umístění čárky ve větě neznáčí vylučovací poměr, ale odděluje větu vedlejší od věty hlavní. Umožňuje tak zohlednit obě kritéria (skutečný provoz i rozhodující hospodářskou pravomoc) v závislosti na okolnostech daného případu. V tomto případě ovšem ani nedošlo k přenosu hospodářské pravomoci na jinou osobu. Pokud jde o odkaz na rozsudek Granarolo, žalovaný upozornil na klíčový rozdíl – vlastnictví závodu a zdrojů emisí.

II.4 Replika žalobkyně a)

39. Žalobkyně a) ve své replice z 20. 9. 2024, činěné již po spojení všech věcí, navázala na předchozí argumentaci. Konkrétně setrvala na tom, že vědomé nedodržení (byť procesních) lhůt nemůže být považováno za zákonný postup. Obecně pak podotkla, že pokud žalovaný za klíčové hledisko určení rozsahu zařízení považuje „rozhodující hospodářskou pravomoc“, resp. vlastnické právo k zařízení Komterm, úvahy o údajném technickém propojení zařízení jsou nadbytečné. Nadto, vycházel-li žalovaný pouze z hlediska vlastnického práva, pak by za situace, že by vlastníkem plynové kotelní byla sama žalobkyně b), musel dospět k závěru, že se jedná o dvě zařízení. Žalobkyně a) též odmítla tvrzení žalovaného, že dřívější rozdělení zařízení bylo nezákonné, neboť je to v rozporu s důvěrou ve správnost správních aktů. Ničím nepodložené je pak tvrzení (navíc tím ani ve správním řízení žalovaný neargumentoval), že rozdělení zařízení bylo toliko účelové se snahou vyhnout se plnění povinností dle EU ETS. Pokud existují legitimní důvody (např. právě změna provozovatele) pro rozdělení zařízení dříve zahrnutých pod jedno povolení do dvou povolení, nemůže se jednat o obcházení pravidel. Žalovaný nemá pravdu ani v tom, že by otázka převodu vlastnictví byla klíčovou pro závěry rozsudku Granarolo, když SDEU pouze konstatoval, že pokud původní vlastník ztratil kontrolu nad zařízením a nad množstvím skleníkových plynů, nemůže jej považovat za provozovatele zařízení ve smyslu čl. 3 písm. f) směrnice 2003/87/ES. Podle žalobkyně a) je přitom nerozhodné, zda k této „ztrátě kontroly“ došlo v důsledku převodu vlastnického práva či pronájmu. Shodně s rozsudkem Granarolo přitom žalobkyně a) ztratila kontrolu nad množstvím emisí ve vztahu k plynovým kotlům.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

40. Městský soud v Praze ověřil, že žaloby byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými, a jedná se o žaloby přípustné, splňující formální náležitosti na ně kladené. Napadená rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že žaloby **nejsou důvodné**.
41. O žalobách soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. [žalobkyně a) s tím souhlasila výslovně, souhlas žalobkyně b) a žalovaného byl presumován]. Sám pak neshledal potřebu provádět dokazování nad rámec správních spisů, jimiž se dokazování neprovádí. Ostatně ani jeden z účastníků nic nad jejich rámec k důkazu nenavrhoval. Soud

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

přitom neopomněl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí svoji argumentaci podpořil i výkladem metodického pokynu, na který odkazují i obě žalobkyně, proto pro úplnost podotýká, že ani jím samostatně nedokazoval, a to s ohledem na zásadu *iura novit curia*. S obdobnými podklady (pokud se jimi neproказuje určitá skutková okolnost) se zachází jako s výkladovou pomůckou obdobnou komentářové literatuře či judikatuře národních i unijních soudů, již se rovněž samostatně nedokazuje. Nic na tom nemění, že ohledně obsahu, resp. výkladu pokynu panuje spor. Jak totiž soud rozvede níže, jeho aplikace nebyla pro řešení nynější věci stěžejní.

42. Soud si pak ještě od žalovaného dovyžádal v přehledu obsahu správního spisu označené související spisy [ve věci změny povolení Rakona po přenechání provozu plynové kotelny žalobkyni b) a vydání povolení Komterm]. Soud pak ani u nich neshledal důvod samostatně dokazovat. Jde o správní spisy, s nimiž se obě žalobkyně ve vztahu ke svému povolení mohly v rámci příslušného řízení seznámit. Nadto, některé podklady (vlastní rozhodnutí a jeho přílohy) jsou pak součástí i správního spisu v nynější věci; vyžádané spisy navíc pro účely soudního přezkumu napadených rozhodnutí nic zásadního nepřinesly, resp. soud z nich nečinil pro strany překvapivé závěry.

III.1 Základní východiska

43. Na úvod je vhodné připomenout, že problematika vydávání povolení k emisím skleníkových plynů a rozhodování o jeho změnách je harmonizovanou oblastí upravenou vícero normativními právními akty EU. Pro tuto věc je relevantní zejména směrnice 2003/87/ES transponovaná do českého právního řádu zákonem o povolenkách. Podstatou EU ETS je snaha přispět ke snižování emisí skleníkových plynů stanovením povinností pro provozovatele zařízení, ve kterých se provozují činnosti produkující skleníkové plyny (viz seznam činností v příloze č. 1 zákona o povolenkách, resp. příloze I. směrnice 2003/87/ES). Základní povinností je zejména provozovat zařízení pouze na základě a v souladu s povolením k emisím skleníkových plynů, mít zřízen účet v rejstříku obchodování s povolenkami a stanoveným způsobem monitorovat a vykazovat každoročně emise. Podle vykázaného množství emisí provozovatelé zařízení odevzdávají odpovídající množství emisních povolenek za uplynulý kalendářní rok.
44. Jádrem nynějšího sporu je situace, kdy jednotlivé zdroje emisí dříve podřazené pod jedno povolení provozuje více subjektů – v tomto případě jeden jako vlastník [žalobkyně a)] a druhý jako nájemce, resp. pachtýř [žalobkyně b)]. K zodpovězení toho, komu a kolik povolení je třeba udělit, je třeba 1. posoudit, zda jednotlivé zdroje emisí tvoří (nadále) jedno zařízení ve smyslu § 2 písm. a) zákona o povolenkách. Pokud tvoří dohromady jedno zařízení, bude 2. podstatné, kolik povolení je za takové situace třeba (je možné) vydat? Konečně za 3., pokud lze vydat jen jedno povolení pro všechny zdroje zahrnuté do jednoho zařízení, komu má být povolení k emisím vydáno?
45. Pokud jde o relevantní právní úpravu, která by (společně s příslušnou judikaturou) na uvedené otázky měla odpovědět, zákon o povolenkách v § 2 písm. a), ve znění do 31. 12. 2024, vymezoval, že zařízením se rozumí *stacionární technická jednotka, ve které se provozuje jedna nebo více činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu nebo s nimi přímo související činnosti, které mají technickou spojitost s činnostmi provozovanými na daném místě a které mohou mít vliv na emise; za zařízení se nepovažují stacionární technické jednotky používané k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a postupů*. Směrnice 2003/87/ES pak zařízení v čl. 3 písm. e) definovala jako *stacionární technickou jednotku, ve které probíhá jedna či více*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

činností uvedených v příloze I a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v dotyčném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění.

46. Provozovatelem takového zařízení se podle § 2 písm. d) téhož zákona rozumí osoba, která zařízení skutečně provozuje; není-li taková osoba známa, považuje se za provozovatele zařízení *vlastník zařízení*. Směrnice pak v čl. 3 písm. f) provozovatele definovala jako osobu, která zařízení provozuje nebo řídí, nebo pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy, na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickou funkcí zařízení.
47. Dále § 2 písm. f) definoval povolení jako rozhodnutí, kterým se povolují emise a kterým se stanoví podmínky jejich zjišťování, vykazování a ověřování. Konečně § 3 odst. 5 zákona o povolenkách původně stanovil, že *ministerstvo na základě žádosti vydá jedno povolení pro více zařízení, která jsou umístěna ve stejné provozovně.*
48. Soud nepřehlédl, že po vydání napadeného rozhodnutí (a po podání nynějších žalob) došlo s účinností od 1. 1. 2025 k novelizaci zákona o povolenkách, provedené zákonem č. 481/2024 Sb. Uvedená novela dle příslušné důvodové zprávy mj. reagovala na problémy aplikační praxe, pro které v zákoně o povolenkách nebyla opora, resp. pro ně neměl řešení (vč. situace, kdy různé části jednoho zařízení fakticky spravuje jiný subjekt). Novelou doznaly změn definice některých pro tuto věc klíčových pojmů zákona o povolenkách. Jde o pojem „zařízení“, „provozovatel“, „povolení“ a s ním související podmínky jeho vydání.
49. Podle aktuálního znění § 2 písm. a) je zařízení nově definováno jako *stacionární technicky prováděný samostatně funkční technologický celek nacházející se na jednom místě, ve kterém se provozuje jedna nebo více činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu nebo s nimi přímo související činnosti, které mají technickou spojitost s činnostmi provozovanými na daném místě a které mohou mít vliv na emise; za zařízení nebo jeho část se nepovažují stacionární technologické celky nebo technické jednotky používané k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a postupů.*
50. Provozovatel zařízení je od 1. 1. 2025 dle § 2 písm. d) zákona o povolenkách vymezen jako osoba, která zařízení **nebo jeho část** skutečně provozuje; není-li taková osoba známa, považuje se za provozovatele zařízení **vlastník zařízení nebo jeho části**. Povolením se pak po novele zákona o povolenkách podle § 2 písm. f) rozumí rozhodnutí, kterým se povolují emise ze zařízení **nebo jeho části** a kterým se stanoví podmínky jejich zjišťování, vykazování a ověřování.
51. Podstatnou změnou pak prošel i zmíněný § 3 odst. 5 zákona o povolenkách, podle kterého ministerstvo jednak vydá jedno povolení pro více zařízení, která jsou umístěna v jedné provozovně a jsou provozována nebo účinně kontrolována stejným provozovatelem zařízení. *Jestliže je zařízení organizačně či funkčně rozděleno na části, které však nadále tvoří jediné zařízení, může ministerstvo namísto jednoho povolení vydat na základě žádosti pro tyto jednotlivé části jednotlivá povolení. V takovém případě se povolení vydává i k části zařízení, která sama o sobě nepřesahuje hranici rozhodnou pro zařazení do působnosti tohoto zákona (zvýraznění doplněno soudem).*
52. Po účinnosti novely tak je možné zařízení rozdělit a vydat povolení k jeho jednotlivým částem, a to i tehdy, pokud by sama o sobě nepřekračovala hranici pro vstup do EU ETS (nedojde tak k narušení tohoto systému). Zařízení je nyní pojato jako celek skládající se z několika jednotek (podle důvodové zprávy k novele je zařízením např. teplárna, která je tvořena jednotkami – několika kotli). Před novelou bylo zařízení definováno právě jako

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

jednotka, což podle jejího předkladatele neodpovídalo chápání zařízení v unijních předpisech (kde je pojímáno právě jako množina jednotek). Popsaná změna vymezení zařízení tak již umožňuje vnímat jeho jednotlivé součásti (tj. jednotky) jako relativně samostatné části. Důvodová zpráva dále uvádí, že tato změna reaguje na dřívější účelovou argumentaci provozovatelů, kteří „určitou svou „jednotku“ označí za samostatné „zařízení“ (když „zařízení“ je definováno jako „jednotka“), a tudíž není součástí „zařízení“ spolu s dalšími „jednotkami“ provozovanými ve stejném místě a ve zjevné souvislosti a nevztahuje se na ni povinnost účasti v EU ETS, když sama nedosahuje hranice rozhodné pro zařazení do EU ETS“. Uvedená situace pak podle téže důvodové zprávy byla v rozporu s metodickým pokynem, který vyžaduje posoudit rozsah zařízení „co nejšířejí“, tak aby „zdroje emisí, které mohou být považovány za součást nějakého zařízení, byly zařazeny v EU ETS“. Pokud by totiž nastala situace, že určitý zdroj emisí by byl nesprávně označen za samostatné zařízení a zároveň by činnost v něm provozovaná nespádala do rámce přílohy č. 1 zákona o povolenkách, nevztahovala by se na jeho provozovatele povinnost vyřazovat emisní povolenky za vykázané emise.

53. Z uvedeného mimo jiné vyplývá, že do budoucna již bude možné žalobkyním, budou-li obě provozovat části zařízení, vydat samostatná povolení. Podstatné však stále bude posouzení rozsahu zařízení (tedy, zda lze hovořit o jediném či dvou samostatných zařízeních). Nynější závěry soudu tak budou mít význam nikoli jen zpětně, tj. ohledně zákonnosti postupu žalovaného v období do 31. 12. 2024, ale v části týkající se posouzení rozsahu zařízení budou vysoce relevantní i do budoucna (půjde-li o samostatná zařízení, nepřekročí žalobkyně mezní hodnotu 20 MW pro zařazení do systému EU ETS). Nutno ovšem podotknout, že soud nemůže rozhodovat na základě popsané změny právní úpravy. V projednávané věci je nutné s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. aplikovat zákon o povolenkách ve znění účinném do 31. 12. 2024 (to soudu samozřejmě nebrání danou novelu zohlednit nepřímou, v rámci výkladu dřívější právní úpravy).
54. V návaznosti na právě uvedené musí soud pro úplnost reagovat ještě na tvrzení žalovaného, podle kterého bylo napadeným (resp. prvostupňovým) rozhodnutím I fakticky vyhověno žalobkyni b) (výsledný stav je dle něj totožný, jakého se tato žalobkyně domáhala, když již není z hlediska zákona o povolenkách provozovatelem plynové kotelny). Bylo by v tom totiž možné spatřovat i námitku absence procesní, popř. věcné žalobní legitimace. Byť přitom žalobkyně b) v žalobě obecně hovoří o zásahu do svého podnikání, reálné přímé dotčení blíže nespécifikuje. Soud však přesto nemohl vyloučit, že žalobkyni aktivní procesní, ale i věcná legitimace náleží, neboť důsledkem závěrů žalovaného je, že jí fakticky provozované zdroje v podobě plynových kotlů nebudou vyřazeny ze systému EU ETS, jak se domáhala, ale v systému zůstanou a budou podřazeny pod povolení Rakona. S tím spojené povinnosti a náklady tudíž budou na žalobkyni b) nadále dopadat. Žalobkyni b) nebylo vyhověno v tom, čeho se domáhala. Postavení žalobkyň je přitom úzce provázáno, žalobkyně b) je do určité míry zbavena možnosti ovlivňovat plnění povinností spojenými s emisemi jí provozovaných kotlů, ač tyto v EU ETS zůstanou [výsledek řízení v tomto ohledu předurčuje její postavení vůči žalobkyni a), která bude vystupovat jako provozovatel celého zařízení, ačkoli jeho část fakticky provozuje žalobkyně b)]. Soud tudíž neshledal nedostatek její aktivní procesní legitimace ani zjevný nedostatek legitimace věcné.
55. Soud se tak následně mohl věnovat námitkám, o nichž pro jejich úzkou souvislost a obsahovou spojitost pojedná společně. Primárně se bude zabývat vůbec možností vést řízení z moci úřední. V logice soudního přezkumu by se měl poté zabývat namítanou

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného, na níž upozorňovala zejména žalobkyně b). Ta ovšem danou otázku vznesla v souvislosti s konkrétními věcnými námitkami, soud se jim proto věnoval společně; na tomto místě jen podotýká, že napadené rozhodnutí I je přezkoumatelné, je z něj seznatelné, jak a proč žalovaný rozhodl a jak se vypořádal s námitkami obou žalobkyň.

III.2 Zahájení řízení z moci úřední

56. Podle § 4 odst. 1 zákona o povolenkách platí, že *provozovatel zařízení je povinen neprodleně oznámit ministerstvu každou zamýšlenou změnu v užívání nebo způsobu provozu zařízení, která může vyžadovat změnu podmínek zjišťování nebo vykazování emisí, zejména podstatnou změnu v provozu zařízení. Dále je povinen oznámit ministerstvu každou změnu údajů uvedených v povolení podle § 3, a to do 1 měsíce ode dne, kdy ke změně došlo.* Platí tak, že provozovatel zařízení je povinen oznámit veškeré změny týkající zařízení, přičemž obě žalobkyně tak učinily – nejprve žalobkyně a) v žádosti o zrušení povolení Rakona a posléze i žalobkyně b) v žádosti o zrušení povolení Komterm.
57. Podle § 4 odst. 2 zákona o povolenkách *ministerstvo povolení změnit nebo zruší, došlo-li a) ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení nebo podstatné změně v provozu zařízení, nebo b) při provozu zařízení k závažnému nebo opakovanému porušení povinností stanovených tímto zákonem nebo uložených na jeho základě.* (zvýraznění doplněno)
58. Stran pravomoci ministerstva ke změně či zrušení povolení k emisím, v § 4 odst. 2 zákona o povolenkách je z pohledu soudu uvedeno jen tolik, že ministerstvo povolení k emisím změnit nebo zruší, nastane-li jedna ze dvou tam taxativně vymezených situací. Jednou z nich je změna podmínek rozhodných pro vydání povolení, což byl důvod, pro který ministerstvo zahájilo řízení z moci úřední ve věci žalobkyň. Zákon výslovně nestanoví, jak lze takové řízení zahájit (zda na žádost, nebo z moci úřední, popř. zda lze uvažovat o obou způsobech). Na stejném principu je postaven i čl. 7 směrnice 2003/87/ES, který hovoří o změnách v povaze či fungování zařízení, které mohou vyžadovat aktualizaci povolení s tím, že příslušný orgán pak povolení případně (jsou-li pro to dány podmínky) aktualizuje (jinými slovy jej změnit, popřípadě zruší). Nestanoví však, jakým způsobem má být řízení vedeno a zda je možné jej zahájit z moci úřední (patrně z důvodu, že procesní pravidla jsou v souladu se zásadou procesní autonomie zpravidla ponechávána na členských státech).
59. Výše citovaný § 4 odst. 1 zákona o povolenkách je proto třeba vnímat jen jako uložení informační povinnosti, s níž není nutně spojena žádost o zahájení řízení (byť nepochybně zákon nevylučuje žádost či podnět s danou informací spojit). Podmínkou pro možné vedení řízení je ovšem primárně naplnění jednoho z důvodů v § 4 odst. 2 zákona o povolenkách. Shledá-li proto ministerstvo (ať už z vlastní činnosti nebo na základě informací od provozovatele zařízení), že došlo ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení, nic mu nebrání [návětí § 4 odst. 2 lze naopak vnímat jako příkaz, viz *ministerstvo povolení změnit nebo zruší, došlo-li (...)*] postupovat subsidiárně dle § 46 a násl. správního řádu, tedy zahájit řízení z moci úřední. Ministerstvo tak řízení o změně nebo zrušení povolení k emisím nepochybně mohlo zahájit z moci úřední.
60. Zbývá zodpovědět otázku, zda nyní skutečně došlo ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení. Podle soudu o tom nemůže být pochyb.
61. Je pravdou, že zákon o povolenkách (a ani směrnice 2003/87/ES) nevymezuje, co se rozumí „podmínkami rozhodnými pro vydání povolení“. Ustanovení § 2 písm. i) zákona je toliko

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

legální definicí podstatné změny v provozu zařízení, kterou se rozumí *rozsáhlé rozšíření nebo snížení kapacity, částečné ukončení nebo ukončení provozu nebo částečné obnovení provozu po jeho předchozím ukončení nebo částečném ukončení podle předpisu Evropské unie*. Pro zjištění, co je onou rozhodnou podmínkou, je tak logicky třeba vycházet z vlastních podmínek pro vydání povolení podle § 3 zákona o povolenkách. V souladu s § 3 odst. 2 zákona o povolenkách musí žádost o vydání povolení obsahovat stanovené údaje, a to mj. podle jeho písm. a) *popis zařízení a s ním spojených činností včetně technologií, které jsou nebo mají být používány* a podle písm. c) *seznam a popis zdrojů emisí, které jsou součástí zařízení*. Hodnota dosahovaného tepelného příkonu daného zařízení je nepochybně informací podávanou ve smyslu obou uvedených bodů.

62. Pokud oproti době dřívějšího rozdělení zařízení došlo ke snížení příkonů obou zdrojů (navíc pod hranici 20 MW), zjevně nastala změna skutkového stavu, která nutně musela mít vliv na rozsah povolení Rakona, ale i Komterm. Podstatou vydávání povolení k emisím v této věci ostatně bylo právě povolení činnosti v podobě *spalování paliv v zařízeních s celkovým jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 20 MW* (bod 1 přílohy č. 1 zákona o povolenkách). Hodnota příkonu je tak podmínkou *sine qua non* k tomu, aby žalovaný vůbec vydal povolení k emisím. Nelze tak dojít k jinému závěru, než že otázka tepelného příkonu je podmínkou rozhodnou pro vydání povolení. Její změnu ministerstvu oznámila sama žalobkyně a) v žádosti o zrušení povolení Rakona, a následně pak i žalobkyně b) v žádosti o zrušení povolení Komterm. Žalobkyně přitom na jednu stranu argumentují, že snížení příkonu není podmínkou rozhodnou pro vydání povolení k emisím (a není tak důvodem pro jeho změnu nebo zrušení), na druhou stranu ale samy z tohoto důvodu požádaly o zrušení svých povolení. Již jen proto jejich argumentace nemůže obstát.
63. Lze tedy uzavřít, že pokud s odkazem na pochybnosti o rozsahu zařízení legitimně vyvstala otázka, zda lze povolení Rakona skutečně zrušit, jak žádala žalobkyně a), nebo jej změnit (a rozšířit), nemohlo ministerstvo vycházet jen z toho, co mu žalobkyně sdělily, ale rovněž jednotlivé skutečnosti ověřit a vyhodnotit. Zásadní otázkou totiž bylo, jaká je povaha obou zdrojů emisí, zda tvoří jediné zařízení spadající do EU ETS, jako tomu dle žalovaného bylo v době před jejich rozdělením v r. 2022. Následně bylo případně nutné určit odpovědného provozovatele. Ministerstvo proto nepochybilo, pokud za tímto účelem zahájilo samostatné řízení z moci úřední. V něm přitom v jakémsi specifickém procesu bez zákonného základu autoritativně neurčovalo rozsah zařízení a provozovatele, jak namítají žalobkyně, ale v řízení podle § 4 odst. 2 zákona o povolenkách řešilo skutečnosti rozhodné pro změnu nebo zrušení povolení k emisím.

III.3 Posouzení rozsahu zařízení

64. Klíčovou otázkou celé věci je určení rozsahu zařízení, resp. posouzení, zda jednotlivé zdroje emisí obou žalobkyň tvoří jediné zařízení. Soud připomíná, že původně existovalo jedno zařízení Rakona, které vlastnila a provozovala pouze žalobkyně a) na základě jednoho povolení k emisím. Ta se posléze smluvně dohodla s žalobkyní b) na přenechání užívání (nikoliv převodu vlastnického práva) samostatného provozu plynové kotelny, tedy části emisních zdrojů, a zbývajíc část (zjednodušeně řečeno sušící věž Ballestra) provozovala nadále. Na základě toho ministerstvo plynovou kotelnu s kotly vyjmulo z povolení Rakona a zahrnulo je do nového povolení Komterm. Zdroje emisí pod oběma povoleními každý samostatně přesahovaly hranici 20 MW pro vstup do EU ETS. Ze správního spisu soud dále zjistil, že ministerstvo k popsanému vyčlenění plynových kotlů v příslušných rozhodnutích

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v r. 2022 uvedlo, že z pohledu EU ETS jde jen o administrativní rozdělení zařízení pronájmem kotelny žalobkyni b). Podle ministerstva zařízení nadále zůstává „jedním celkem s technologicky a funkčně propojenými zdroji emisí provozovanými ve vzájemné souvislosti“. Dále uvedlo, že „pro účely posouzení zařazení zařízení ve smyslu souvisejících zdrojů emisí provozovaných ve stejné lokalitě do EU ETS je při stávajících parametrech a stávajícím způsobu provozu zařízení rozhodující celková souhrnná kapacita všech těchto zdrojů, tj. zdrojů, jež nadále mají být zařazeny v rozsahu povolení k emisím pro zařízení CZ-0005, a zdrojů, jež jsou zahrnuty v rozsahu samostatného povolení k emisím CZ-0491-22 vydaného pro kotelnu“.

65. Přibližně po roce ovšem žalobkyně a) oznámila ministerstvu změnu tepelného příkonu na sušící věži Ballestra, v důsledku toho zdroje pod povolením žalobkyně a) již dohromady nedosahovaly příkonu 20 MW. Následně nezávisle na tom i žalobkyně b) požadovala zrušení svého povolení, protože i její zdroje již dohromady nedosahovaly 20 MW (došlo ke snížení příkonu na jednom z plynových kotlů). Ministerstvo a následně i ministr pak dospěli v návaznosti na výše citované skutečnosti k závěru, že všechny zdroje emisí nadále tvoří jeden technicky propojený celek – jde tedy stále o jedno zařízení, jako tomu bylo před popsáním „rozdělením“. Pro žalovaného byl rozhodující především původní stav zařízení a jeho povolení, oproti kterému nedošlo k žádným změnám; žalovaný se dále opřel o vymezení zařízení v zákoně o povolenkách, směrnici 2003/87/ES a další unijní předpisy, o smysl a účel systému EU ETS a v tomto směru i o metodický pokyn.
66. V obecné rovině přitom nemá soud jeho úvahám co vytknout.
67. Soud souhlasí s tím, že potřeba nejprve posoudit rozsah zařízení je v souladu s principy EU ETS. Smyslem je totiž zařadit do jeho rámce veškerá zařízení, které tam pro své vlastnosti mají náležet. Postupoval-li by příslušný orgán opačně a nejdříve se zabýval otázkou, kdo je provozovatelem zdrojů emisí, fakticky by tím převrátil celou logiku posuzování zařazení zařízení do EU ETS. Již jen proto musí otázka rozsahu zařízení předcházet otázce určení provozovatele zařízení. Jakkoli skutečnost, že emisní zdroje mají různé provozovatele (skleníkové plyny emitují fakticky jiné osoby), může do úvah ohledně určení rozsahu zařízení vstupovat, nejde o něco, co by automaticky předurčovalo samostatnost zařízení (viz níže).
68. Žalovaný k tomu též příhodně akcentoval, že pak nehrozí obejití systému EU ETS. Jinak by velká část zařízení mohla jen na základě rozdělení jejich částí mezi různé provozovatele stát formálně mimo EU ETS. Žalovaný ovšem nedovožoval (ani odkazem na rozsudek KrakVet) účelovost rozdělení zařízení ze strany žalobkyň, neobviňoval je ze zneužívajícího přístupu. Šlo o zdůraznění, že pokud došlo ke změně situace (snížení příkonů) a hrozilo by obejití EU ETS, je třeba věc posoudit tak, aby - když nenastaly jiné změny - byly emisní zdroje posuzovány jako dříve, tj. jako jediné zařízení (str. 7 napadeného rozhodnutí I).
69. Konkrétní postup při určení rozsahu zařízení, resp. jeho zařazení do EU ETS, stanoví blíže příloha č. 1 zákona o povolenkách, resp. příloha I směrnice 2003/87/ES. Ani ty tak ovšem nečiní vyčerpávajícím způsobem. Žalovanému proto nelze vytýkat, opíral-li se o další vodítka, jako je i zmiňovaný metodický pokyn. Rozhodně přitom není pravdou, že by snad žalovaný založil svá rozhodnutí jen na výkladu tohoto pokynu. Z obsahu rozhodnutí obou stupňů je zřejmé, že daný pokyn sloužil toliko jako výkladová pomůcka, nikoliv výhradní zdroj, na základě kterého by snad žalobkyním, resp. žalobkyni a) ukládal jakékoliv povinnosti. Nelze tak v tomto směru uvažovat o nezákonnosti, natož o nepřezkoumatelnosti prvostupňového či napadeného rozhodnutí I. Ostatně sám metodický

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

pokyn je ve svém statutu označován jako pomůcka, zároveň je z něj zřejmé, že navazuje na přílohu I směrnice a je určen k jejímu výkladu. Fakticky tak představuje tzv. *soft-law*, které, ač není formálním pramenem práva, představuje zdroj při interpretaci unijního práva a měl by být brán v potaz (např. rozsudek SDEU z 25. 3. 2021, C-501/18, *BT*, bod 80 a judikatura tam citovaná).

70. V obecné rovině soud souhlasí i se správností aplikace principu co nejširšího vymezení zařízení. Z obsahu metodického pokynu soud ve shodě se žalovaným poukazuje na bod 2.3.2., týkající se vymezení zařízení. Ten cituje bod 5. přílohy I směrnice 2003/87/ES, podle kterého *pokud se zjistí, že je v daném zařízení prahová hodnota pro kapacitu u kterékoli činnosti uvedené v této příloze překročena, zahrnou se do povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů všechny jednotky, v nichž dochází ke spalování paliva, vyjma ty, jež jsou určeny pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu*. V bodě 4.5. pokynu je pak vymezeno rozhodovací schéma pro posouzení, zda zařízení spadá do EU ETS, podle kterého má příslušný správní orgán hned v prvním kroku použít *nejširšího vymezení zařízení (kapitola 2)*. Na to pak ostatně navazuje i bod 2 přílohy č. 1 zákona o povolenkách, podle kterého *jestliže provozovatel zařízení provozuje ve stejném zařízení nebo stejné provozovně více činností, které spadají pod totéž označení, výrobní kapacity těchto činností se sčítají*. Dále podle bodu 3 uvedené přílohy *zakládá-li se rozhodnutí o zahrnutí zařízení do systému obchodování na výpočtu jeho celkového jmenovitého tepelného příkonu, sčítají se jmenovité tepelné příkony všech technických jednotek, které jsou jeho součástí a v nichž dochází ke spalování paliva. Těmito jednotkami mohou být všechny typy kotlů, hořáků, turbín, topných těles, topenišť, spalovacích, vypalovacích a jiných pecí, trub, sušiček, motorů, palivových článků, spalovacích jednotek spalování technologií chemického cyklu, pochodní a termických nebo katalytických dodatečných spalovačů*. Podle bodu 2.1. metodického pokynu pak platí, že *tam, kde je více zařízení provozovaných stejným provozovatelem ve stejné provozovně, mohou mít tato zařízení jedno povolení k emisím skleníkových plynů (čl. 6 odst. 1)*.
71. Zmíněná ustanovení metodického pokynu směřují jednak na situace, kdy je v jedné lokalitě více zařízení provozovaných stejným provozovatelem, a tudíž lze pro administrativní ulehčení vydat jen jedno povolení (bod 2.1 metodického pokynu, což ovšem není případ žalobkyn), ale rovněž obecně rozvádějí princip co nejširšího vymezení rozsahu zařízení, a to v tom smyslu, že pod jedno zařízení (jeden celek) je třeba začlenit veškeré jednotky, v nichž dochází ke spalování paliva, tak, aby zařízení zahrnovalo veškeré související zdroje emisí (bod 2.3.2. a příslušná ustanovení přílohy č. 1 k zákonu o povolenkách). Daný metodický pokyn ani jeho aplikace žalovaným přitom nevedla k tomu, že by snad pod jedno zařízení měly být zahrnuty i zcela nesouvisející zdroje emisí, neboť takový výklad by byl v rozporu s § 2 písm. a) zákona o povolenkách, resp. čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87/ES. Žalovaný z metodického pokynu dovozoval jen tolik, že naplňuje-li určitý zdroj emisí podmínky § 2 písm. a) zákona o povolenkách, tedy že je mezi ním a zbytkem zařízení technická souvislost, nepochybně je třeba jej zahrnout pod jedno zařízení. Nic jiného žalovaný netvrdil, nespojoval samostatná zařízení více provozovatelů do jednoho, ale pouze více zdrojů emisí tvořících dle něj jedno zařízení pod jediné povolení.
72. Potud nemá soud o postupu žalovaného nejmenší pochybnosti, ten odpovídá jak textu, tak smyslu právní úpravy a konvenuje i cílům systému EU ETS. Staví-li oproti tomu žalobkyně svou argumentaci o samostatnosti zařízení primárně na rozdílnosti provozovatelů jednotlivých zdrojů, je tento předpoklad nesprávný. Rozdílnost osob fakticky provozujících ten který zdroj může být jedním z kritérií, povaha (rozsah) zařízení však musí záležet

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

primárně v jeho technických a provozních parametrech, nikoli rozdílnosti provozovatelů. Nejprve je potřeba určit, co je zařízení (jaké zdroje emisí pod něj spadají), a až poté k němu přiřadit provozovatele (tomu odpovídá i schéma v bodě 4.5. metodického pokynu). Ostatně i SDEU v žalobkyněmi zmiňovaném rozsudku Granarolo postupoval obdobným způsobem, nejprve se zabýval vymezením zařízení a poté osobou provozovatele (srov. bod 39 a násl. rozsudku). Pokud by byla rozhodující rozdílnost provozovatelů, jak tvrdí žalobkyně, postrádalo by smyslu nejprve zkoumat rozsah zařízení.

73. SDEU se v rozsudku Granarolo zabýval případem, v němž provozovatel výrobního závodu obsahujícího i tepelnou elektrárnu převedl na jiného provozovatele kogenerační jednotku dosud patřící k provozu závodu s tím, že tuto chtěl následně vyřadit z rozsahu původního povolení. Řešil tak do značné míry obdobnou otázku, před níž stojí zdejší soud. SDEU se přitom primárně zabýval rozsahem zařízení. V kontextu závěrů jeho rozsudku je pro posouzení rozsahu zařízení klíčové, zda je spalování prováděné plynovými kotli v plynové kotelně *přímo spojeno s činností ostatních zdrojů emisí* pod povolením Rakona v místě výrobního závodu (zejména sušárny Ballestra), zda s ním *po technické stránce souvisí*, a *může ovlivnit emise a znečištění* (bod 39 rozsudku). Jsou-li tyto podmínky splněny, zdroje emisí tvoří jedno zařízení.
74. Posledně uvedená podmínka je splněna, není sporu o tom, že věž Ballestra i plynové kotle vypouští emise skleníkových plynů (probíhají v nich relevantní činnosti v podobě *spalování paliv*). Podmínka, že se jedná o *přímo spojené činnosti*, pak závisí na tom, zda dotčená činnost je vůči činnosti, na kterou se vztahuje příloha I směrnice 2003/87/ES, resp. příloha č. 1 zákona o povolenkách, „*nezbytná pro její výkon, a tato přímá souvislost je mimoto charakterizována existencí technické souvislosti v situaci, kdy je dotyčná činnost začleněna do celkového technického procesu činnosti spadající do této přílohy I*“ (bod 42 rozsudku Granarolo).
75. Pokud jde o technickou souvislost, SDEU v bodech 45-48 citovaného rozsudku rozvedl, že tato podmínka vyžaduje, aby „*propojení mezi dotčenými činnostmi přispívalo k integritě celkového technického procesu činnosti spadající do přílohy I směrnice 2003/87/ES*“. Podle SDEU pak „*takový závěr nelze vyvodit z pouhé existence propojení mezi dotčenými činnostmi za účelem dodávky energie, jak je tomu obvykle v rámci jakékoliv průmyslové činnosti. Není sice vyloučeno, že propojení tohoto typu může být považováno za souvislost po technické stránce ve smyslu čl. 3 písm. e) této směrnice, avšak jen za podmínky, že má specifickou a svébytnou formu integrace v rámci technického procesu, který je vlastní činnosti spadající do přílohy I uvedené směrnice*“. Jinak řečeno, závěr o technické souvislosti mezi zdroji emisí, potažmo v nich provozovanými činnostmi, nelze dovodit jen z toho, že jsou tyto činnosti propojeny, provoz musí být v rámci jednotlivých zdrojů integrován, tj. musí jít o společný technický proces (obd. i rozsudek SDEU z 9. 6. 2016, C-158/15, *Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland*, bod 30). Co je možné rozumět „technickou spojitostí“ konečně v návaznosti na rozsudek Granarolo přibližuje i důvodová zpráva k zákonu č. 481/2024 Sb. Podle ní jde o *vzájemnou závislost jednotlivých zdrojů emisí, jejich účast na stejném výrobním procesu, společný účel provozu, společný výstup vyrobeného produktu či energie ze zařízení, provoz stejnou osobou či vzájemně prokazatelně majetkově či organizačně propojenými osobami, umístění v areálu zařízení nebo v bezprostřední blízkosti, propojení infrastrukturou nezbytnou k provozu zdrojů emisí, umístění v rámci stejné stavby, popřípadě jiné relevantní provozní souvislosti*. Zmíněná důvodová zpráva pak uvádí kritéria, při jejichž splnění je naplněna podmínka technické spojitosti a jde tak o jedno zařízení, a to platí-li zároveň:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- umístění zdrojů emisí ve stejném areálu či jeho bezprostřední blízkosti (tzn. např. v budově nebo na pozemku, které s areálem přímo sousedí) a
 - vzájemná závislost technologických procesů probíhajících v jednotlivých částech zařízení, včetně závislosti na dodávkách energie či jiných technologických vstupu, a to i pocházejí-li ze zdroje, který není umístěný přímo v areálu, ale nachází se v jeho těsném sousedství či bezprostřední blízkosti,
- nebo je splněna alespoň jedna z výše uvedených podmínek a zároveň alespoň jedna z následujících podmínek:
- přímé technologické propojení spočívající v přímé dodávce energie či jiného vstupu bez prostřednictví externí distribuční sítě nebo
 - společný účel provozu, spočívající ve stejné činnosti ve smyslu přílohy 1 zákona, tj. například výroby energie nebo shodného produktu, u zdrojů umístěných ve stejném areálu, popřípadě v těsném sousedství ve stejné lokalitě.

76. Tato hlediska, ač ne nutně vyčerpávající, mohou dobře napomoci určení rozsahu zařízení i v projednávané věci. Soud ani účastníci řízení samozřejmě nejsou vázáni textem důvodové zprávy, nicméně nelze pominout, že ta přibližuje pohled předkladatele zákona na důvody či cíle právní úpravy, zde v podobě určení rozsahu zařízení. V tomto případě je tento pohled v zásadě použitelný i do minulosti, cílem novelizace totiž byla precizace dosavadní úpravy ve smyslu toho, jak měla vypadat již dříve. Předestřená kritéria nadto explicitně vycházejí z rozsudku Granarolo, jehož závěry je soud vázán. Ač přitom soud musel některé důvody napadeného rozhodnutí korigovat, v souhrnu žalovaný vymezil zařízení správně. Příliš se soustředil na dřívější podobu zařízení (dřívější existenci jediného povolení) a otázku vlastnictví emisních zdrojů, zohlednil však i další relevantní skutečnosti a jeho závěry tak ještě obstojí.
77. Soud se plně ztotožňuje s tím, že historické zařazení emisních zdrojů pod jediné povolení je relevantní indicií nasvědčující tomu, že tvořily (a pokud později nedošlo ke změnám, i nadále tvoří) jediné zařízení. Nemělo by ovšem jít o jediný či rozhodující důvod. Přestože rozdělení zařízení automaticky nezaložilo samostatnou povahu emisních zdrojů, jak se domnívají žalobkyně (viz výše), dřívější existence jediného povolení stejnou optikou automaticky neznamenala, že se o (technicky) jediné zařízení objektivně jednalo (bez ohledu na to, zda byl dřívější stav zpochybňován). Nemá ostatně smysl vydávat více povolení, pokud subjekt vlastní a současně provozuje všechny emisní zdroje. Pokud již ovšem k rozdělení zařízení došlo, při zpětném „sjednocení“ emisních zdrojů je nutné se zabývat všemi hledisky vypovídajícími o tom, zda jde o jedno zařízení, či nikoli (žalovaný tudíž až příliš akcentoval, že pokud nedošlo k jiným změnám, tvoří zdroje jediné zařízení jako v minulosti). Stejně tak otázka společného vlastnictví všech dotčených zdrojů představuje indikátor toho, že ty spolu též souvisí i technicky/funkčně, zároveň zakládá odlišnost od věci Granarolo, v níž došlo k převodu vlastnictví kogenerační jednotky. Ani společné vlastnictví však nutně neznamená, že se jedná o jediný technický celek. Právní předpisy, metodika ani citovaná kritéria jej rozhodně nepovažují za klíčové hledisko (viz i níže).
78. K těmto skutečnostem ovšem přistupují další relevantní aspekty. Předně nutno připomenout, že se emisní zdroje nacházejí ve stejném areálu. Lze rovněž souhlasit i s tím, žalobkyně to ostatně nepochybně, že historicky byl celý areál navázán na výrobní proces v závodě Rakona – jak provozu žalobkyně a), tak plynová kotelna byly nepochybně zřízeny a sloužily pro potřeby závodu, konkrétně kotelna tam dodávala vyrobené teplo. To potvrzuje i přímý přívod tepla z plynové kotelny do výrobního závodu žalobkyně a), nikoli přes výměňikové stanice, resp. veřejnou distribuční síť.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

79. Žalovaný se přitom zabýval i tím, jak se tento historický vztah promítá do současnosti, jinými slovy, zda je plynová kotelna na infrastrukturu závodu žalobkyně a) nejen nadále přímo napojena, ale zda mu stále dodává teplo, jakým způsobem je na závod (nebo závod na ni) závislá. Ministerstvo totiž spolu s oznámením o zahájení řízení zaslalo žalobkyním výzvu k doložení skutečností a předložení dokladů. Konkrétně jim zaslalo dvanáct přímých otázek, tázalo se obecně na vlastnictví jednotlivých zdrojů emisí, využití tepla vyrobeného v plynových kotlích, na technickou provázanost plynové kotelny s ostatními zdroji, způsob rozvodu tepla a konečně, zda došlo ke změnám v provozu emisních zdrojů. Na výzvu reagovaly žalobkyně svými vyjádřeními z 28. 4. 2023, resp. z 2. 5. 2023.
80. Odpovědi obou žalobek byly v zásadě shodné či velmi podobné. Potvrdily, že vlastníkem všech zdrojů emisí je žalobkyně a), plynovou kotelnu na základě nájemní (pachtovní) smlouvy provozuje žalobkyně b); dále žalobkyně ještě uzavřely smlouvu na dodávku tepla. V kotelně vyrobené teplo měla žalobkyně b) dodávat vícero smluvním odběratelům, včetně žalobkyně a). Na otázku, zda může plynová kotelna (resp. plynové kotle) fungovat zcela nezávisle na ostatních zdrojích v lokalitě, žalobkyně uvedly, že fungují zcela nezávisle a jejich provoz není podmíněn provozem ostatních zdrojů. Podle žalobkyně a) je plynová kotelna technologicky samostatným celkem (zařízením), umístěným v samostatné budově. Dále uvedla, že některé části jejího výrobního závodu jsou z hlediska potřeby dodávek tepelné energie zcela nezávislé na provozu plynové kotelny či jsou nezávisle vytápěné. Některé části výrobního závodu (např. administrativní budovy, ale i některé technologické celky) ovšem vyžadují dodávky tepelné energie, avšak i ty by mohly fungovat nezávisle na plynové kotelně, pokud by potřebné teplo bylo odebíráno z jiného zdroje (např. z městského teplovodního vedení). Závislost tak dána není. Obě žalobkyně též doplnily, že očekávají snížení množství dodávek tepla výrobnímu závod. Žalobkyně b) ještě uvedla, že s ohledem na instalovaný dvoupalivový systém není ani závislá na dodávce plynu. Ohledně toho, zda plynová kotelna může fungovat i bez infrastruktury náležející výrobnímu závod, žalobkyně b) připustila, že provoz plynové kotelny bez příslušné infrastruktury postrádá smysl, to se ale podle žalobkyně b) s ohledem na rychlý běh věcí může změnit (po převzetí kotelny upravila technologii na spalování dalšího paliva). Poukázala též na mnohost možných odběratelů tepla. Pokud jde o distribuci tepla, obě žalobkyně shodně uvedly, že teplo vyrobené v plynové kotelně je distribuováno parními rozvody do jednotlivých míst odběru (budov) a technologických celků s tím, že do provozu třetích osob je teplo dodáváno přes výměňkové stanice. Konečně k případným změnám v provozu dotčených zdrojů emisí zmínily jen avizované snížení příkonů.
81. Ze samotných odpovědí žalobek tak vyplývá, že ač jsou emisní zdroje fakticky provozovány nezávisle, vlastními technickými a lidskými prostředky a vzájemně tak nejsou přímo technicky propojeny, plynová kotelna je zapojena do infrastruktury výrobního závodu, od kterého odebírá palivo (ač na něm není plně závislá) a kterému napřímo (a dílem přes výměňkové stanice) dodává vyrobené teplo. K dodávkám paliva je ve správním spise založeno ještě schéma zdrojů emisí, které bylo přílohou rozhodnutí o změně povolení Rakona, resp. povolení Komterm. Z něj je patrný cyklus dodávek paliva s tím, že to je dodáváno přes hlavní plynoměr do sušárny Ballestra a také (přes další plynoměr) do kotelny. Jakkoli ze schématu nevyplývá přímé provozní (technologické) propojení mezi sušárnou a kotelnou (ve smyslu vzájemné závislosti, resp. jejich zapojení jako jednotlivých fází téhož procesu), schéma ukazuje, že emisní zdroje jsou z pohledu dodávky paliv součástí širšího celku.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

82. Z odpovědí se též podává, že bez napojení na infrastrukturu závodu by provoz kotelný fakticky postrádal smyslu, a to jak z hlediska napojení na přívody paliva a dalších energií či vody, tak z hlediska rozvodu tepla. Žalobkyně dále svými odpověďmi fakticky potvrdily, že v současnosti je závod (přínejmenším jeho část) na dodávkách tepla z plynové kotelný závislý. Určité části závodu (např. vlivem optimalizace či technickým pokrokem) již nepotřebují teplo z plynové kotelný odebírat, některé části však stále ano – plynová kotelná se tak fakticky podílí na provozu výrobního závodu [žalobkyně b) v bodu 28 žaloby kotelnou sama označuje z pohledu výrobního závodu za jeden z *technologicky naprosto klíčových provozů*]. Provoz kotelný jinými slovy v podstatné části směřuje k provozu celého závodu a v tomto směru nemá odlišný účel od toho, za nimž provozuje emisní zdroje žalobkyně a). Lze tedy v zásadě hovořit o integraci do jednoho výrobního procesu ve smyslu rozsudku Granarolo, jakkoli ta není v tomto směru absolutní.
83. Dále soud zdůrazňuje, že žalobkyně, zvláště žalobkyně a), ve skutečnosti propojenost či souvislost emisních zdrojů a závodu Rakona podstatněji ve svých žalobách neadresovaly, zaměřovaly se více na určení provozovatele. K technické souvislosti emisních zdrojů argumentovaly tím, že výrobní závod žalobkyně a) není na dodávkách tepla z plynových kotlů absolutně závislý (může teplo odebírat z jiného zdroje) a že je teplo z plynové kotelný rozváděno distribuční soustavou do různých míst a různým subjektům v zásadě stejně.
84. Soud podotýká, že samu skutečnost, že žalobkyně dodává teplo i třetím subjektům, žalovaný výslovně nezpochybňoval a důvod tak činit nemá ani zdejší soud. Žalovaný poukázal na rozdíl v situaci, v níž žalobkyně b) dodává významnou část tepla do výrobního závodu přímo přes rozvody napojené na závod, a v situaci, ve které ho dodává třetím subjektům vždy přes výměňkové stanice. Soud k tomu dodává, že má jít převážně opět o subjekty v rámci téhož výrobního areálu, žalobkyně b) podle všeho není napojena na externí (veřejnou) distribuční síť. To platí i pro dodávky tepla žalobkyni a). Obě žalobkyně sice namítají, že teplo lze odebírat z městské distribuční sítě, nicméně není vůbec zřejmé, že by na ni byl závod aktuálně přímo napojen a dodávky tak mohl bez dalšího realizovat [žalobkyně pouze tvrdí, že jsou rozvody k areálu přivedeny; žalobkyně b) výslovně zmiňovala nutné úpravy technologie].
85. Žalovanému lze vytknout, že se kupříkladu podrobněji nezabýval tím, kdo a v jakém objemu přesně teplo odebírá; že je však odebraný podíl výrobního závodu významný/dominantní [jak z pohledu podílu na spotřebě žalobkyně a), tak podílu na dodávkách tepla ze strany žalobkyně b)] a že je na něm výrobní závod v podstatné míře závislý, dle soudu fakticky vyplývá z výše reprodukováných odpovědí samotných žalobkyň, jež přes otázky žalovaného neposkytly konkrétnější odpovědi. Žalovaný přitom dal žalobkyním šanci ozřejmit nejen jejich vztah k jednotlivým zdrojům emisí, ale i jejich technickou provázanost, odběratele, možnost dodávek odjinud atp. Ve svých odpovědích ovšem tuto možnost nijak nevyužily a ani v pozdějších podáních žalovanému, ani před soudem nic bližšího v tomto ohledu ve svůj prospěch nekonkretizovaly ani neprokazovaly. Proto ani soud nemá důvod jinak spíše obecnější východiska a závěry žalovaného rozporovat. Připomíná, že i v řízení vedeném z moci úřední, ač klíčová zodpovědnost tíží správní orgán, jsou účastníci zodpovědní za svá tvrzení – musí přínejmenším navrhnout důkazy k jejich prokázání (§ 52 správního řádu). Z jejich odpovědí, ale ani pozdějších námitek přitom o závěrech žalovaného nevyplývají relevantní a už vůbec ne konkrétní pochybnosti.

86. Naopak, z odpovědi žalobkyně a) z 28. 4. 2023, konkrétně tabulky na str. 4, vyplývá, že spotřeba plynu na výrobu tepla při provozu závodu Rakona nebyla v sušárně a kotelně diametrálně odlišná (v r. 2022 cca 32 vs. 28 GWh). Kromě toho, že to znamená, že žalobkyně a) má údaje za oba zdroje, svědčí to rovněž o tom, že význam obou zdrojů je obdobný a obdobný je i podíl kotelny na spotřebě žalobkyně a) ve srovnání se sušárnou (je-li dominantním odběratelem z kotelny). Nejde tedy o okrajové dodávky. Argument, že by snad žalobkyně a) měla být stejnou optikou provozovatelem zařízení jí dodávajících např. elektřinu či vodu, není případný, nejedná se totiž o srovnatelné situace. Platilo by to jen tehdy, pokud by tyto zdroje byly s jejím výrobním závodem technicky propojeny obdobným způsobem jako plynová kotelná, nacházely se v tomtéž areálu, byly v jejím vlastnictví, již dříve byly zahrnuty pod jedno povolení atd. Určitá závislost nadto funguje i opačným směrem, kdy žalobkyně b) odebírá z výrobního závodu plyn do plynové kotelny, je napojena i na další síť (elektřina a voda) a rozvody pro distribuci následně vyrobeného tepla. Ač tvrdila, že na technologii provedla úpravy a může používat i jiné palivo (topný olej), nepochybně, že plyn odebírá – dle jejích tvrzení se ostatně změna paliva týká zatím jednoho ze tří kotlů; v ostatním pak nelze o závislosti na infrastruktuře závodu vůbec pochybovat.
87. Argumentaci žalobkyň (pokud jde o dodávky tepla, ale třeba i budoucí snížení odběrů) je nadto společné, že se opírá o potenciální scénáře, jež nemusí nastat a vyžádají si další úpravy. Vymezení zařízení ovšem nemůže záviset na tom, zda se výrobní závod v budoucnu může plně napojit na městskou distribuční síť, zda může v budoucnu dojít k výraznému omezení odběru paliva či naopak následného tepla. Podstatný je současný stav a posouzení, do jaké míry je závod provozuschopný i bez činnosti plynové kotelny. Právě to je podstatou závěrů rozsudku Granarolo, v němž SDEU akcentoval, že ač je tamější výrobní závod napojen na kogenerační jednotku distribuční sítě, elektrickou energii může odebírat i odjinud a může tak pokračovat v provozu bez ohledu na kogenerační jednotku; nelze proto hovořit o jediném zařízení. Jakkoli přitom posuzoval též potenciální scénář, vycházel z aktuálního stavu, který umožňuje závod fungovat nezávisle. Nynější případ je ovšem v tomto odlišný, snížení či vyloučení závislosti je hypotetickou otázkou, kterou mohou žalobkyně řešit v budoucnu. Dojde-li přitom skutečně k avizovaným změnám [výrobní závod se napojí či přímo začne odebírat teplo z městské distribuční sítě, dojde k podstatnému snížení odběru paliva, žalobkyně b) začne teplo dodávat dominantně dalším nezávislým subjektům apod.], žalobkyně nepochybně budou moci požádat o změnu (zrušení) povolení a argumentovat změnou rozhodných skutečností.
88. Uvedené závěry platí tím spíše, pokud je podle rozsudku Granarolo potřeba závislost na dodávkách energií (tedy i tepla) považovat za jeden z podstatných faktorů, vypovídajících o technické spojitosti různých emisních zdrojů. Nejde však o faktor jediný a žalovaný tak k němu ani nepřistupoval (a do budoucna přistupovat nemůže). Z výše uvedeného je zřejmé, že se opíral i o další skutečnosti, na něž je nutné pohlížet v jejich souhrnu (samy o sobě by nemusely obstát). Takto nahlíženo přitom situace žalobkyň v zásadě naplňuje všechna hlediska vypovídající o propojení emisních zdrojů, citovaná v bodě 75 tohoto rozsudku. Pak není vadou, že se žalovaný podrobně nezabýval vzájemnou závislostí a technickou spojitostí vlastních emisních zdrojů, tj. plynových kotlů a sušárny Ballestra, jak namítala zejména žalobkyně b). Z jeho argumentace je *implicite* patrné, že danou otázku nepovažoval za rozhodující – nedovozoval přímé propojení zdrojů, ale specifické zapojení těchto zdrojů do širšího provozu celého výrobního závodu. Právě v tomto ohledu jsou zdroje pevnou součástí

jednoho technologického celku; jejich přímé propojení se optikou výše uvedeného nevyžaduje.

89. Tentýž závěr platí i pro otázku měřících zařízení, které jsou instalovány mezi plynovou kotelnou a výrobním závodem. Měřidla mohou být bezpochyby instalována i v rámci jediného zařízení, tím spíše, pokud jeho jednotlivé části fakticky spravují různé osoby. Na technické provázanosti (přívodu tepla a jeho využití výrobním závodem) to nutně nic nemění. Na tomto závěru konečně nic nemohla změnit ani případná ujednání mezi žalobkyněmi v pachtovní (nájemní) smlouvě, resp. smlouvě o dodávkách energií (rozhodný musí být objektivní stav, nikoli to, jak si svůj vztah strany smluvně sjednají; bod 40 rozsudku Granarolo). Žalovaný tudíž nepochybil, pokud od žalobkyň nevyžádal smlouvy.
90. Pro pořádek pak soud dodává, že vzhledem k popsáním závěrům, jež se v podstatné míře opírají o již existující judikaturu SDEU, nevesel na návrh žalobkyně b) na předložení předběžné otázky. Výklad unijního práva v kontextu konkrétních okolností případu či posouzení slučitelnosti vnitrostátní práva s právem unijním zůstává v pravomoci soudů členských států (rozsudek NSS z 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, bod 44). Zdejší soud nadto není povinen předběžnou otázku podat (není soudem poslední instance).

III.4 Určení provozovatele zařízení

91. Shrne-li soud prozatím uvedené závěry, platí, že plynová kotelna tvoří se zbytkem zařízení Rakona jedno zařízení. Dále se soud musel věnovat tomu, zda v době vydání napadeného rozhodnutí bylo skutečně možné disponovat pouze jedním povolením k emisím na jedno zařízení, pro které by muselo ministerstvo určit jen jednoho držitele. Tím je dle zákona o povolenkách provozovatel zařízení, který se dnem nabytí právní moci povolení stává účastníkem EU ETS se všemi právy a zejména povinnostmi s tím spojenými [srov. § 6 odst. 1]. Rovněž ohledně této otázky se soud ztotožnil se závěry žalovaného, byť se zamýšlel i nad tím, zda takový výsledek odpovídá unijnímu právu.
92. To totiž vydání povolení jen pro část zařízení (pokud jej provozuje více provozovatelů) podle všeho umožňuje. Konkrétně čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/87/ES předpokládá vydání povolení k vypouštění emisí z *celého* zařízení *nebo jeho části* (viz i stanovisko generálního advokáta k věci Granarolo z 10. 12. 2020, pozn. č. 32). Soud nepřehlédl, že Komise v nejnovější verzi metodického pokynu hovoří o tom, že jedno zařízení může mít jen jednoho provozovatele a části provozované různými provozovateli musí být považovány za samostatné zařízení (s tím, že jednotné vlastnictví není rozhodující faktor)⁴. Takto podanou úvahu lze vykládat jednak jako pokyn k rozdělení zařízení na části (jak předpokládá i aktuální úprava v zákoně o povolenkách), ale i tak, že snad má být jediné zařízení z důvodu rozdílnosti provozovatelů formálně zcela rozděleno a případně vyřazeno ze systému EU ETS (přesně v duchu argumentace žalobkyň). To by ovšem neodpovídalo čl. 6 odst. 1 směrnice a dílčím závěrům generálního advokáta, jež možnost rozdělení na části předpokládají, především to nijak nereflektuje situaci, kdy by v důsledku umělého rozdělení zařízení vypadly emisní zdroje ze systému EU ETS (což jistě nemůže být smyslem a účelem předmětné úpravy). Dále to koliduje s taktéž zdůrazňovaným principem co nejširšího vymezení zařízení a neodpovídá ani výše naznačenému algoritmu určení nejprve rozsahu zařízení a posléze provozovatele, jak byla užita i v rozsudku Granarolo (z ničeho se

⁴ Str. 9 Pokynů k výkladu Přílohy I směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi (směrnice o EU ETS). Evropská komise, 4. 12. 2024. Dostupné dne 8. 4. 2025 z: https://climate.ec.europa.eu/document/download/edc93136-82a0-482c-bf47-39ecaf13b318_en?filename=policy_ets_gd0_annex_i_euets_directive_en.pdf.

nepodává, že by odlišnost provozovatelů měla být jediným - absolutním - kritériem popírajícím technickou provázanost zařízení). Nemůže to zpochybnit ani argumentace, že povinnosti se ukládají provozovateli zařízení. Vždy tomu tak totiž je *vůči* určitému zařízení, které má být pro své parametry součástí EU ETS, nikoliv naopak; v opačném případě by postrádal smyslu rozbor rozsahu zařízení v rozsudku Granarolo, postačovalo by toliko určit jednoho či dva provozovatele.

93. Z tohoto důvodu se zdejší soud přiklonil k tomu, že směrnice 2003/87/ES umožňuje vydání více povolení pro části zařízení, čemuž ostatně odpovídá i aktuální znění zákona o povolenkách. Nejlépe to zajišťuje naplnění všech principů systému emisních povolenek: vylučuje to, aby technicky jednotná zařízení jen v důsledku rozdělení ze systému vypadla, a zároveň umožňuje přiřadit povolení skutečnému provozovateli, jenž má nejlepší možnosti plnit stanovené povinnosti.
94. Národní úprava ovšem paradoxně dříve vydání povolení pro více částí zařízení neumožňovala, ve znění do 31. 12. 2024 vycházela z pravidla „jedno zařízení = jeden provozovatel“ (až rigorózně tak vlastně odpovídala jednomu z možných vyznění pozdějšího názoru Komise). To lze dovodit nejen z důvodové zprávy k pozdější novele 481/2024 Sb. (viz její zvláštní část k bodům 6, 7 a 12), ale především z toho, že zákon neumožňoval (nepředpokládal), aby technicky jedno zařízení ve smyslu jeho tehdejší definice v § 2 písm. a) zákona o povolenkách mělo více provozovatelů. Ač nezakazoval výslovně, aby se na provozu neformálních „částí“ jednoho zařízení podílelo více osob (tj. situace, kdy si provoz jednoho zařízení více osob např. smluvně rozdělí), hovořil vždy jen o povolení pro zařízení (nikoli jeho část) a nepředpokládal vydání více povolení pro jedno zařízení; zejména v tomto ohledu neupravoval situaci, kdy je povolení vydáno pro emisní zdroj (část zařízení), který sám nepřesahuje hranici pro účast v systému EU ETS (jako je tomu nyní).
95. Nabízí se otázka, zdali taková úprava nebyla v rozporu s naznačeným výkladem směrnice. Neodpovídalo-li by totiž národní pravidlo zcela směrnici, musel by jej, bylo-li by to možné, eurokonformně vyložit (tzv. *nepřímý účinek*), popřípadě dokonce neaplikovat a vyjít z úpravy směrnice (*přímý účinek*). Soud je toho názoru, že směrnice sice vydání povolení pro části zařízení umožňuje, nutně jej však nevyžaduje – v již zmíněném čl. 6 odst. 1 toliko požaduje, aby byl provozovatel *schopen emise monitorovat a podávat o nich zprávu* (to akcentoval i SDEU v rozsudku Granarolo). Nevylučuje tak situaci, kdy povolení pro (jediné) zařízení má jeden subjekt, ač jeho části technicky provozují i jiné osoby (musí být však schopen plnit stanovené povinnosti).
96. Pro úplnost soud dodává, že i kdyby snad měl dovozovat, že směrnice možnost vydání povolení i pro část zařízení vyžaduje, neměnilo by to předně nic na tom, že oběma žalobkyněmi provozované části by stále byly součástí systému EU ETS a žalobkyně by stejně musely plnit s tím spojené povinnosti (ač se vydání samostatných povolení, jinak řečeno setrvání v systému emisních povolenek, logicky nedomáhají). Takový závěr by nadto nebylo možné dovodit ani přes přímý či nepřímý účinek směrnice, neboť pravidlo přísného rozdělení zařízení na části z ní dostatečně konkrétně nevyplývá. Eurokonformní výklad navíc dle soudu dřívější znění zákona neumožňuje; tím méně přímý účinek nemůže vést k možnosti státu uložit povinnosti jednotlivci (obrácený vertikální přímý účinek, resp.

nepřímý horizontální účinek⁵). V tomto případě by bylo problematické zejména uložení povinnosti žalobkyni b), jež by se stala i formálně účastníkem systému EU ETS, ač jím nyní není. Lze připomenout, že správní orgány mohou postupovat jen podle zákona, v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví – nikdo nemůže být nucen činit to, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod). Ministerstvo mohlo vydat pouze jedno povolení zahrnující všechny části zařízení a určit jen jednoho jeho provozovatele, na kterého dopadaly povinnosti EU ETS. Nemohlo nutit faktické provozovatele jednotlivých částí, které samostatně nespádají do systému EU ETS, aby se jej bez výslovné zákonné opory účastnily – dřívější právní úprava postrádala ustanovení, že se povolení vydá pro části, i když ty samostatně nedosahují limitu pro účast v EU ETS, přičemž soud nepovažuje za možné v zásadě v neprospěch jednotlivce takové pravidlo zpětně formulovat.

97. Soud tudíž dílčím způsobem uzavírá, že podle rozhodné právní úpravy bylo možné v České republice pro předmětné zařízení vydat jen jediné povolení, zákon neumožňoval vydat povolení pro části zařízení, které nebyly samostatným zařízením. Žalovaný tak vůbec neměl přistoupit na požadované rozdělení zařízení do více povolení, měl-li za to, že skutečně jde o jediné zařízení (ačkoli rozdělení na plnění povinností EU ETS vliv původně nemělo). Potom je logické, že se postupem v nynější věci snažil toto pochybení napravit a zdroje opět „sjednotit“. Jak soud zdůraznil již shora, sama skutečnost, že dříve došlo k rozdělení zařízení a vydání dvou povolení, ještě automaticky z emisních zdrojů samostatná zařízení nečiní a nezakládá v tomto směru ani žádné legitimní očekávání. Změna povolení Rakona a povolení Komterm nebyly vydány proto, že zdroje emisí představují samostatné zařízení. Ministerstvo v rozhodnutích výslovně uvedlo, že *„zařízení nadále zůstává jedním celkem s technologicky a funkčně propojenými zdroji emisí provozovanými ve vzájemné souvislosti. Pro účely posouzení zařazení zařízení ve smyslu souvisejících zdrojů emisí provozovaných ve stejné lokalitě do EU ETS je při stávajících parametrech a stávajícím způsobu provozu zařízení rozhodující celková souhrnná kapacita všech těchto zdrojů, tj. zdrojů, jež nadále mají být zařazeny v rozsahu povolení k emisím pro zařízení CZ-0005, a zdrojů, jež jsou zahrnuty v rozsahu samostatného povolení k emisím CZ-0491-22 vydaného pro kotelnu.“*
98. Následně zbývalo určit, komu mělo být povolení vydáno. Soud ani v určení provozovatele neshledal ze strany žalovaného nic nezákonného, nepřezkoumatelného či snad prvky libovůle. Je třeba zdůraznit, že žalovaný nikdy nerozporoval, že žalobkyně b) byla od pronájmu plynové kotelny jejím faktickým provozovatelem, tj. zajišťovala jejich provoz. Není důvod zpochybňovat, že ji technicky ovládala za účelem výroby tepla k podnikatelským účelům, a že tak činila do značné míry samostatně, vlastními zaměstnanci, a tedy i na vlastní odpovědnost. Rovněž není důvod rozporovat, že k tomu disponovala licencí Energetického regulačního úřadu.
99. Jak ovšem předpokládá i § 2 písm. d) zákona o povolenkách, skutečný provozovatel nemusí být vždy táž osoba jako provozovatel ve smyslu držitele povolení. Obě postavení se totiž zásadně nevylučují. Z gramatického výkladu dotčeného ustanovení je zřejmé, že zákonodárce preferoval, aby osoba provozovatele ve formálním smyslu byla totožná s osobou faktického provozovatele (primární kritérium). Zároveň ale připustil, že nebude

⁵ Tento pojem se užívá v situaci trojstranných vztahů, kdy by aplikace směrnice ve prospěch jednoho jednotlivce vedla k uložení povinnosti druhému (např. rozsudek SDEU z 6. 10. 2015, *T-Mobile Czech Republic a. s., Vodafone Czech Republic a. s.*, C-508/14, či rozsudek NSS z 23. 10. 2012, č. j. 9 As 121/2011 - 111).

vždy možné takto postupovat (viz věta za středníkem téhož ustanovení), o čemž svědčí užití obratu „*není-li taková osoba známa*“, kdy v takovém případě je třeba aplikovat až sekundární kritérium pro určení provozovatele zařízení, a to tak, že se jím považuje vlastník zařízení.

100. Skutečnost, že je někdo faktickým provozovatelem určitého emisního zdroje, tak nemusí ještě vypovídat o tom, kdo má být držitelem povolení k emisím, tedy provozovatelem zařízení ve smyslu § 2 písm. d) zákona o povolenkách. Jakkoli někdo zdroj fakticky obsluhuje (bez ohledu, zda tak činí za podnikatelským účelem apod.), neznamená to, že je také automaticky nositelem povinností v EU ETS. To podle soudu vyplývá z vymezení provozovatele zařízení v zákoně o povolenkách. Konečným cílem při vydávání povolení k emisím skleníkových plynů není určit skutečného provozovatele, ale určit osobu, které má být takové povolení uděleno a která pak ponese s tím spojené povinnosti. Předmětem rozhodování správních orgánů tak ve skutečnosti nebylo určit jen to, kdo jaký zdroj („části“ zařízení) fakticky provozuje, ale komu má být vydáno povolení k emisím. Proto např. i tvrzení ministerstva na str. 10 prvostupňového rozhodnutí I (příp. na str. 14 napadeného rozhodnutí I) je třeba vnímat nikoliv jako zpochybnění skutečného provozovatele zařízení Komterm, ale jako vysvětlení výše nastíněné logiky.

101. Ministerstvo se při určování provozovatele předmětného zařízení jako celku touto logikou řídilo, což také logicky a přezkoumatelně odůvodnilo (str. 10 prvostupňového rozhodnutí I). Pod obrat, kdy „*taková osoba není známa*“, podřadilo i případ, kdy není zřejmé, komu má ministerstvo vydat povolení k emisím. Soud souhlasí s tím, že hypotéza spočívající v tom, že osoba skutečného provozovatele není známa, nemusí zahrnovat jen případy, ve kterých nelze vůbec určit, kdo zařízení fakticky provozuje, ale též případy, kdy nelze jednoznačně určit, kdo by tím provozovatelem měl být třeba proto, že zařízení má více faktických provozovatelů.

102. Tato situace nepochybně nastala i v nynější věci, kdy zdroje emisí tvoří pouze jedno zařízení jako celek, jehož části (které nejsou samostatnými zařízeními) provozují různé osoby. Ministerstvo přitom správně vycházelo z toho, že žalobkyně ve svých vyjádřeních odmítly možnost jednoho povolení, resp. nesdělily, že by se např. na tom, kdo z nich bude formálním provozovatelem celého zařízení, dohodly. Situace, kdy není skutečný provozovatel znám v širším slova smyslu, tak byla naplněna. Takový výklad naplňuje smysl a účel nejen § 2 písm. d) zákona o povolenkách, ale i celé právní úpravy, neboť *v pochybnostech* umožňuje určit provozovatele, jemuž bude vydáno povolení. V opačném případě by mohlo nastat jisté „aplikační vakuum“ právě v situacích jako je nynější věc, kdy je jedno zařízení, jehož části provozuje více subjektů, kteří se nedohodli, kdo bude tím jediným provozovatelem ve smyslu zákona o povolenkách. Potom je aplikace podpůrného pravidla, že se za provozovatele pro případ, není-li skutečný provozovatel zařízení znám (rozuměj i není-li známo, komu má být povolení vydáno), považuje vlastník zařízení, logická a rozhodně ne extenzivní. Soud musí odmítnout i tvrzení, že by cílem žalovaného fakticky bylo udržet obě povolení za každou cenu v platnosti – cílem bylo určit jediného provozovatele pro účely vydání povolení. Ono „*považuje se*“ zakládá právní fikci toho, kdo je provozovatelem ve formálním smyslu, tj. komu má být vydáno povolení k emisím. S ohledem na právě uvedené z toho v žádném případě nelze dovodit, že je žalobkyně a) skutečným provozovatelem i plynových kotlů. Pouze se za něj pro účely vydání povolení k emisím *považuje* z pozice vlastníka celého dotčeného zařízení.

103. Žalovaný rovněž dovozoval, že vlastnictví zároveň zakládá rozhodující hospodářskou pravomoc žalobkyně a) nad všemi zdroji v zařízení (str. 15 napadeného rozhodnutí I). Tento pojem zjevně užil s ohledem na znění čl. 3 písm. f) směrnice 2003/87/ES, obsahující definici provozovatele (je jím buď ten, kdo *zařízení provozuje nebo řídí, nebo pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy, na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickou funkcí zařízení*) a zamýšlel jím odlišit faktické zajištění provozu zařízení a možnost ovlivnění jeho fungování, konkrétně z titulu vlastnictví. Jakkoli tuto úvahu více nerozvedl, nebrání to přezkumu napadeného rozhodnutí I, v zásadě se jednalo o dílčí argument. Podle názoru soudu tím totiž žalovaný neztotožňoval zajištění skutečného provozu zařízení s rozhodující hospodářskou pravomocí nad ním, jak namítá žalobkyně a) – neodpovídalo by to ostatně ani citovanému ustanovení směrnice, jež odlišuje (skutečné) provozování zařízení a hospodářskou pravomoc nad ním. Reagoval toliko na námitku ohledně vztahu mezi definicí provozovatele (§ 2 odst. 4 zákona o povolenkách) a ukládáním povinností provozovateli (§ 6 odst. 1 tohoto zákona). Snažil se tedy říct jinými slovy opět jen to, že provozovatelem ve smyslu zákona může být i osoba odlišná od toho, kdo provoz (části) zařízení fakticky zajišťuje.
104. Ani v této souvislosti se soud neopomněl zabývat souladem vnitrostátního vymezení provozovatele s jeho unijní předlohou v čl. 3 písm. f) směrnice 2003/87/ES. Ta o kritériu vlastnictví výslovně nehovoří, neobsahuje ani jasné pravidlo pro situaci, v níž nelze určit faktického provozovatele. Pravidlo, že provozovatelem může být za stanovených podmínek i vlastník zařízení, jde tak do určité míry nad výslovné znění směrnice. Důvodová zpráva k zákonu o povolenkách k tomu uváděla, že definice provozovatele byla převzata z předchozí právní úpravy, tj. zákona č. 695/2004 Sb. Podle důvodové zprávy k němu pak byla definice převzata ze zákona o ochraně ovzduší [nyní srov. § 2 písm. h) zákona č. 201/2012 Sb., obsahující stejné vymezení provozovatele; nikoli však nutně definici emisního zdroje, resp. zařízení pro účely EU ETS, což může vést k odlišným důsledkům, jak uváděl již žalovaný]. Smyslem této úpravy tak nutně nebylo, přinejmenším ne výslovně, využití možnosti podmínit postavení provozovatele jeho rozhodující hospodářskou pravomocí nad zařízením, jak předpokládá směrnice 2003/87/ES. Na druhou stranu vlastník ze své podstaty hospodářskou pravomoc nad zařízením do určité míry stále má a směrnice obecně alternativní určení provozovatele zařízení umožňuje – dané pravidlo je proto pro případ, kdy provozovatel není znám (nelze jej určit), logické. Pro soulad s úpravou směrnice je pak klíčové, že subsidiární pravidlo vlastnictví žádným způsobem nezpochybňuje pravidlo základní, podle něhož je provozovatelem ten, kdo fakticky zajišťuje provoz zařízení, což je společné jak unijní, tak vnitrostátní úpravě. Jeho smyslem je, jak se podává z bodů 49 a 50 rozsudku Granarolo, aby měl držitel povolení kontrolu nad fungováním zařízení, potažmo nad emisemi skleníkových plynů (byl schopen je monitorovat). To je ovšem možné naplnit jen tehdy, kdy je provozující subjekt znám, resp. kdy jej lze určit. Nelze-li určit jediného provozovatele celého zařízení, stanovení subsidiárního pravidla vlastnictví odpovídá uvedenému cíli.
105. Cílem vydání povolení k emisím je možnost a schopnost jeho držitele prakticky a technicky zajistit monitoring vykázaných emisí (srov. § 3 odst. 4 zákona o povolenkách). Tuto povinnost pak logicky může plnit jak skutečný provozovatel zařízení, tak za určité situace i jeho vlastník. Žalobkyně a) jako vlastník celého areálu s výrobním závodem a všech tam umístěných zdrojů tuto možnost podle žalovaného má, ani svou pozdější argumentací tento předpoklad relevantně nezpochybňuje. Předně, z „Ročních

plánů pro monitorování emisí“ pro dříve samostatné zdroje Rakona a Komterm ostatně vyplývá, že plynoměr (platí, že výsledné emise jsou násobkem množství spotřebovaného plynu) je umístěn před plynovou kotelnou. Pokud by i nadále měla plynovou kotelnu provozovat žalobkyně b), lze si jen stěží představit, že žalobkyně a) jako vlastník plynové kotelny a pozemku, na kterém se nachází plynoměr, si nemůže zjednat přístup k potřebným údajům pro vykazování emisí. Kromě toho žalovaný případně poukázal i na to, že žalobkyně a) není pouze vlastníkem, ale „historicky“ celé zařízení (tj. včetně plynové kotelny) sama provozovala. Lze proto předpokládat, že má (přinejmenším z minulosti) příslušné kapacity pro plnění povinností i vůči zdrojům emisí v plynové kotelně. Konečně žalobkyně a) v době vydání napadeného rozhodnutí provozovala zbylou část zařízení mimo plynové kotelny. Byla tedy i faktickým provozovatelem zbytku zařízení.

106. S ohledem na právě uvedené udělení povolení žalobkyni a) odpovídá jedinému zákonnému a současně rozumnému uspořádání vztahů mezi oběma žalobkyněmi. Vychází-li soud z toho, že v rozhodné době bylo možné vydat jen jediné povolení a určit tak jediného (formálního) provozovatele, žalovaný logicky zvolil žalobkyni a), která není jen pouhým vlastníkem kotelny. Potom žalovaný ani v této rovině nepochybil, nevyžádal-li si pachtovní (nájemní) smlouvu – v každém případě by bylo nutné určit jediného provozovatele, kterým nemohla být žalobkyně b) (k sušárně nemá žádný vztah).
107. K námitce žalobkyně a), že je otázkou, jak by žalovaný postupoval, pokud by vlastníkem kotelny byla žalobkyně b), soud pro pořádek dodává, že klíčovým momentem je existence jediného zařízení, kotelná jako samostatné zařízení neexistuje. Pokud by emisní zdroje byly samostatným zařízením (což by vyplývalo s jejich „technické nezávislosti“) s různými vlastníky, situace by nepochybně byla jiná.
108. Námitky stran určení provozovatele zařízení proto nejsou důvodné. Postup správních orgánů byl logický a v souladu s právní úpravou; rozhodně nevykazoval znaky účelovosti. I v tomto případě je nedůvodným návrh žalobkyně b) na předložení předběžných otázek SDEU. Jak již soud nastínil, spornými otázkami se již SDEU zabýval (především v rozsudku Granarolo) a v tomto ohledu poskytl dostatečná vodítka výkladu unijního práva. Zdejší soud nadto není povinen předběžnou otázku podat.
109. Nad rámec nutného odůvodnění pak soud dodává, že s ohledem na popsanou novelizaci zákona o povolenkách zřejmě nic žalobkyním nebrání požádat ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o povolenkách ve znění účinném od 1. 1. 2025 o svá povolení zvlášť. S ohledem na to by pak každá byla samostatným provozovatelem a účastníkem EU ETS vůči části zařízení, kterou provozuje, i přesto, že by tyto části samostatně nedosahovaly hranice rozhodné pro vstup do EU ETS. To by řešilo některé obavy žalobkyň, pokud jde o administrativu a náklady spojené s účastí plynové kotelny provozované žalobkyní b) v systému EU ETS, byť to není tím, o co by žalobkyně usilovaly.

III.5 Zamítnutí žádosti o zrušení povolení Rakona

110. Zbývá se vypořádat s žalobou mířící proti napadenému rozhodnutí II. Posouzení její důvodnosti je přitom přímo odvislé od toho, jak se soud vypořádal s otázkou rozsahu zařízení. Z těchto závěrů soud logicky vychází, nebude se znovu zabývat těmi námitkami, které se týkaly výhradně předmětu napadeného rozhodnutí I.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

111. Pokud jde o samotný průběh řízení o žádosti žalobkyně a), ze správního spisu vyplývá, že ta požádala o zrušení povolení Rakona dne 17. 1. 2023, ministerstvo jí poté informovalo o zahájení řízení se současnou výzvou k doložení podkladů. Žalobkyně vzápětí zaslala požadované podklady, ministerstvo ovšem řízení přerušilo (usnesení z 20. 3. 2023, č. j. MZP/2023/810/582), a to do vyřešení předběžné otázky rozsahu zařízení, posuzované v rámci samostatného řízení (napadené rozhodnutí I). Proti tomu se žalobkyně a) odvolala, ministr usnesení o přerušení zrušil, neboť důvod přerušení byl nedostatečně zdůvodněn. Ministerstvo přesto vyčkalo na rozhodnutí ve věci určení rozsahu zařízení, po jehož skončení žádost o zrušení povolení Rakona zamítlo.
112. Ve vztahu k napadenému rozhodnutí II žalobkyně a) fakticky namítala jen to, že ministerstvo o její žádosti nerozhodlo v řádných lhůtách, ačkoli žalovaný usnesení o přerušení zrušil. Podle ní mělo ministerstvo o žádosti rozhodnout, byly-li ke dni jejího podání splněny podmínky pro její vyhovění, tj. pro zrušení povolení Rakona. K této námitce soud podotýká, že správní orgány jsou jistě vázány lhůtami pro vydání rozhodnutí dle § 71 odst. 3 správního řádu, jinou otázkou ovšem je, zda může mít jejich nedodržení vliv na následný soudní přezkum správních rozhodnutí. Jedná se totiž o lhůty pořádkové, s jejichž nedodržením nelze spojovat takové porušení ustanovení o řízení, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudek zdejšího soudu z 22. 7. 2011, č. j. 9 A 128/2010 - 33, č. 2985/2011 Sb. NSS). Pokud ministerstvo nerozhodlo o žádosti ve lhůtě, žalobkyně a) se mohla proti tomu bránit postupem dle § 80 správního řádu, což neučinila.
113. Soud se pak neztotožňuje ani s tím, že by byly již v době podání žádosti o zrušení povolení Rakona nutně splněny podmínky pro jeho zrušení. Ministerstvo totiž (jak již soud uvedl výše) legitimně vycházelo ze svého dřívějšího rozhodnutí, které stále všechny emisní zdroje obou žalobkyň považovalo za jeden celek a tuto skutečnost hodlalo prověřit. Bylo tak logické se nejprve zabývat tím, zda zařízení i po snížení příkonu hořáku stále nedosahuje příkonu 20 MW. Vzhledem k tomu, že bez plynových kotlů mělo zařízení žalobkyně a) nově dosahovat příkonu 17 MW, reálně hrozilo, že příkon 20 MW bude při „sloučení“ překročen. Nebylo by jistě procesně hospodárné, aby ministerstvo nejprve povolení Rakona zrušilo a posléze jej opětovně vydalo po provedení změn (tj. „znovu začlenění“ plynových kotlů).
114. Nezbyvá tedy než konstatovat, že za situace, kdy bylo v jiném řízení potvrzeno, že zařízení Rakona i po provedení změn v příkonu hořáku stále přesahuje příkon 20 MW, ministerstvo žádost o zrušení povolení Rakona správně zamítlo.

IV. Závěr a náklady řízení

115. Z výše uvedených důvodů soud neshledal potřebu obrátit se s předběžnou otázkou na SDEU, takový návrh žalobkyně b) proto výrokem I tohoto rozsudku zamítl. Výrokem II pak jako nedůvodné podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl všechny tři žaloby obou žalobkyň.
116. Výroky III a IV jsou odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně shodně neměly ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Proti výroku I tohoto rozhodnutí není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].

Proti ostatním výrokům lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, který o ní též rozhoduje.

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

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

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

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

Praha 9. dubna 2025

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.