



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudkyně Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Greenpeace Česká republika, z. s.**, se sídlem Prvního pluku 143/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Elektrárna Počerady, a.s.**, se sídlem Václava Řezáče 315, Most, zastoupená JUDr. Petrem Zákouckým, LL.M., advokátem se sídlem V Celnici 1034/6, Praha 1, **II) Obec Volevčice**, se sídlem Volevčice 22, Volevčice, **III) Hnutí DUHA - Friends of the Earth Czech Republic**, se sídlem Údolní 567/33, Brno, **IV) Frank Bold Society, z. s.**, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2021, č. j. MZP/2021/530/1232, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 8. 2024, č. j. 16 A 82/2021 - 341,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného označeným v záhlaví bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále „krajský úřad“) ze dne

9. 4. 2021, č. j. KUUK/040076/2021/ZPZ (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž krajský úřad vydal podle § 19a zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále „ZIP“), podstatnou změnu integrovaného povolení č. 30 pro zařízení „Elektrárna Počerady“. Předmětem změny bylo stanovení emisního limitu pro emise rtuti, resp. s tím související udělení výjimky z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (dále „BAT“) stanovenými prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2017/1442, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení. V důsledku změny integrovaného povolení byl pro všechny bloky zařízení (K2 až K6) stanoven podle § 14 odst. 5 ZIP emisní limit ve výši 0,028 mg/m³, a to pro období nejpozději do 30. 6. 2025 (třem blokům žalovaný oproti prvostupňovému rozhodnutí platnost výjimky zkrátil o rok, resp. půl roku) s tím, že po uplynutí platnosti této výjimky již bude nutné dodržet emisní limit rtuti podle závěrů o BAT, jehož hodnota je 0,007 mg/m³. Provozovatelce zařízení žalovaný současně uložil, aby do 30. 11. 2022 předložila zprávu k vyhodnocení efektu technik určených pro snižování emisí tuhých znečišťujících látek (dále „TZL“) a oxidu siřičitého na emise rtuti.

[2] Účastníkem správního řízení o změně integrovaného povolení byl vedle provozovatelky zařízení, environmentálních spolků a dotčených obcí také žalobce, který brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále „krajský soud“). Krajský soud ji posoudil jako důvodnou a rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí krajského úřadu zrušil. Žalobce byl u krajského soudu úspěšný s námitkou, že správní orgány vycházely při stanovení výjimky z emisního limitu podle závěrů o BAT z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Podle krajského soudu z § 14 odst. 5 ZIP vyplývá, že jednou z podmínek pro stanovení mírnějšího emisního limitu je, aby provozovatel zařízení prokázal, že udělením výjimky nedojde k závažnému znečištění životního prostředí a celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Dané ustanovení rozvíjí metodický pokyn žalovaného ze dne 28. 8. 2019, č. j. MZP/2019/710/7795 (dále „pokyn“). Ačkoliv byl pokyn pro posouzení krajského úřadu závazný, nedošlo k naplnění požadavků týkajících se rozsahu a kvality měření, které tento pokyn stanoví. Měření, z něhož vyplyne emisní limit rtuti stanovený ve výjimce, mělo předně probíhat tak, že budou na zařízení instalovány a používány všechny koncové technologie, které sekundárně snižují emise rtuti. Z hodnot emisí zjištěných během pozdějšího měření v roce 2021 je ovšem patrné, že měření rozhodná pro udělení výjimky probíhala bez instalace, resp. plného využití těchto účinných technologií, čímž mohl být výjimkou stanovený limit přibližně o jednu třetinu nadhodnocen. Nebyl tak bezpečně zjištěn tehdejší aktuální stav nejnižších možných emisí rtuti produkovaných v zařízení před rozhodnutím o povolení výjimky. Dále mělo měření podle pokynu probíhat s využitím kontinuálního měřicího systému v délce 10 po sobě následujících dnů, resp. alternativně pomocí několika reprezentativních kontinuálních měření o celkové délce nejméně 10 dnů, a to pro každý zdroj znečištění. Žalovaný i krajský úřad však považovali za dostačující pouhá dvě kontinuální měření (provedená ve dnech 13. až 18. 11. 2017 a 15. až 20. 1. 2019), která byla navíc provedena vždy jen na jednom bloku (K2, K4). Ve vztahu k dalším blokům provozovatelka zařízení nepředložila žádná měření, což zdůvodňovala tím, že všechny bloky jsou technologicky totožné. Takové podklady považoval krajský soud za nedostatečně reprezentativní, neboť je zjevné, že nejméně blok K6 vykazuje značné odlišnosti, a dále rozporné s požadavky na měření podle pokynu, kvůli čemuž nebyla věrohodně zjištěna skutečná úroveň emisí rozhodná pro udělení

pokračování

výjimky. Krajský soud doplnil, že metodické pokyny sice nemají povahu obecně závazných předpisů, ale judikatura dovodila jejich závaznost pro správní orgány. V tomto ohledu správní soud mohl posuzovat, zda správní orgány postupovaly souladně s vydanými metodickými pokyny, popř. zda dostatečně odůvodnily, proč se od pokynů odchylují. Krajský soud uvedl, že rozhodnutí žalovaného je rovněž nepřezkoumatelné, protože správní orgány nijak nezduvodnily, proč považovaly provedená měření za dostatečná i přesto, že nesplňují požadavky uvedené v pokynu. Tyto vady správního řízení zásadně ovlivnily výsledek správního řízení, neboť z předložených podkladů nešlo věrohodně zjistit, zda udělená výjimka nevede k existenci závažného znečištění životního prostředí a zda bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí, což bylo podmínkou pro její udělení.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Osoba zúčastněná na řízení I), která je provozovatelkou zařízení (dále „stěžovatelka“), napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítala v ní, že rozsudek je nezákonný a nepřezkoumatelný. Předně nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že výjimka z emisního limitu jí byla stanovena na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Odchyly od pokynu podle ní byly vhodné a nezbytné, přičemž byly i odůvodněné. Tyto odchyly podle ní korigovaly problémy zapříčiněné obecností pokynu a tehdejšími nedostatky praktických zkušeností s uplatňováním pokynu. Odchyly rovněž odpovídají smyslu a účelu ZIP i samotného pokynu. Připomněla, že pokyn byl v této podobě k dispozici až v srpnu 2019, což vedlo k zahájení řady správních řízení o emisních výjimkách. V době žádosti (březen 2020) tak nebyla dána žádná ustálená praxe správních orgánů reflektující požadavky pokynu. Modelové řešení uvedené v pokynu bylo pro situaci stěžovatelky nerealistické, čímž bylo nasnadě, aby se správní orgány od doslovného znění pokynu odchýlily. Pokyn není pro stěžovatelku závazný a představuje pouze jakési vodítko pro správní orgán, který však současně musí zvážit veškeré relevantní okolnosti pro jeho použití. Lze se tedy od jeho znění odchýlit. S odchylkami se podle ní správní orgány vypořádaly – dvě proběhlá měření podle nich byla reprezentativní, protože všechny bloky jsou technologicky v podstatě totožné. Stěžovatelka rovněž podotkla, že měření relevantní pro udělení výjimky byla zpracována ještě před vydáním pokynu, a nemohla tak plně zohlednit jeho požadavky. Posouzení krajského soudu podle ní bylo formalistické a v rozporu se zásadou hospodárnosti postupů podle § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“). Pokud jde o závěr krajského soudu k nepoužití koncových technologií v době měření, stěžovatelka jej považovala za nedostatečně odůvodněný. Dodala, že ZIP ani pokyn neuvádí konkrétní postup, jak by měla být instalace těchto technologií ověřována.

[4] Stěžovatelka se neztotožnila ani se závěrem krajského soudu o tom, že změřené emise rozhodně pro stanovení výjimky byly značně nadhodnocené, což mělo vyplývat ze srovnání s pozdějším měřením v roce 2021. Tento závěr je podle ní vadný proto, že v případě emisí dochází v průběhu roku ke značným výkyvům, čímž mohlo dřívější indikativní měření zjistit výrazně jiný stav emisí, než jaký by odpovídal průměrné celoroční hodnotě. Dokazování pozdějším měřením tedy není dostatečné pro závěr o nadhodnocení emisí. Stěžovatelka dále podotkla, že výše limitů stanovená správními orgány s ohledem na výsledky měření z let 2017 a 2019 nemohla zásadně ovlivnit výsledek řízení o výjimce. Pokud totiž správní orgány považovaly za souladné se zákonem udělit výjimku na základě výsledků těchto měření, z nichž vyplynulo, že výjimka z emisního limitu bude nastavena

ve výši 0,028 mg/m³, a i tato hodnota byla shledána jako souladná s podmínkou, že nedojde k závažnému znečištění životního prostředí, a dále s podmínkou, že celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí, nemohlo by případné stanovení emisního limitu na nižší úrovni vést k jinému závěru správních orgánů ohledně splnění všech zákonných podmínek pro udělení výjimky. Závěr krajského soudu je proto podle stěžovatelky i z tohoto pohledu značně formalistický.

[5] Další výtkou stěžovatelky vůči napadenému rozsudku bylo, že krajský soud měl rozhodnout v rozporu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, konkrétně pak s rozsudkem NSS ze dne 29. 8. 2023, č. j. 10 As 20/2023 - 115 (dále „rozsudek desátého senátu“). V něm shledal NSS jako oprávněný postup žalovaného, který povolil výjimku za současného uložení povinnosti následného předkládání dalších dat o emisích pro průběžné vyhodnocení výjimky. Podobný postup žalovaný zvolil i v této věci, avšak krajský soud se svým rozsudkem od právního názoru NSS odchýlil, přičemž nijak nevysvětlil, proč nerespektoval rozhodovací praxi NSS. V tomto směru je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost rozsudku je pak založena také tím, že krajský soud nepopsal, jakým způsobem měla stěžovatelka prokazovat, jaké technologie a postupy použila v průběhu měření relevantních pro udělení výjimky za účelem snížení emisí. Tento způsob totiž nestanovuje zákon ani pokyn. V tomto ohledu považovala stěžovatelka své prohlášení o tom, že dané technologie použila, za dostatečné.

III. Následná vyjádření v řízení

[6] Žalovaný k obsahu kasační stížnosti poznamenal, že se neztotožňuje s názorem krajského soudu. Kasační stížnost považoval za důvodnou kvůli námitce, že měření rozhodná pro zjištění skutkového stavu byla vypracována ještě před vydáním pokynu žalovaného. Důkaz týkající se měření v roce 2021 pak žalovaný považoval za nepřijatelný, neboť skutečné hodnoty emisí zjišťované během roku 2021 mu nemohly být známy v době, kdy vydal napadené rozhodnutí. Žalovaný tedy vycházel z údajů, které měl v danou chvíli k dispozici, protože měl za to, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Právě za účelem získání nových dat o emisích stanovil stěžovatelce v napadeném rozhodnutí povinnost podávat zprávu zohledňující nová měření vypouštěných emisí.

[7] Žalobce a osoby zúčastněné na řízení III) a IV) podali ke kasační stížnosti obsahově shodná vyjádření. V nich zdůraznili, že žalovaný povolil výjimku s emisním limitem čtyřnásobně vyšším, než je maximální limit určený závěry o BAT. Za celou dobu trvání výjimky tak stěžovatelka znečistí, resp. již znečistila životní prostředí 1250,8 kg toxické rtuti nad rámec řádného emisního limitu. Jde o zcela bezprecedentní znečištění, které nemá v kontextu ČR obdoby. Podotkli, že zatímco jiní provozovatelé museli pro získání méně rozsáhlých výjimek dokládat skutkový stav striktně podle požadavků pokynu, v projednávané věci nad nedostatky žádosti správní orgány přivřely oči, aniž by k tomu byl jakýkoli legitimní důvod. V kasační stížnosti podle nich není uveden jediný relevantní důvod, proč správní orgány v případě stěžovatelky měly postupovat jinak než v jiných případech, v nichž k odchylkám od požadavků pokynu nedošlo. Bylo zjevné, že ve správním řízení existovala důvodná pochybnost o aktuální hladině emisí rtuti s tím, že údaje poskytnuté stěžovatelkou byly nadhodnocené. Provedení nejméně desetidenního měření podle nich má svůj smysl, neboť obsah rtuti ve spalínách fluktuuje, a je tedy nezbytné sledovat emise v delším časovém období. Správní orgány navíc nezdůvodnily, proč by v případě stěžovatelky měl postačovat kratší časový úsek. Rovněž uvádí, že ke dni

pokračování

podání žádosti o výjimku byl pokyn již déle než půl roku platný. Stěžovatelka tedy mohla jeho požadavky do žádosti zpracovat stejně jako jiné tepelné elektrárny. Z dokazování dále vyplývalo, že koncentrace rtuti jsou na jednotlivých blocích značně odlišné a v době vydání napadeného rozhodnutí se použitá technologie na jednotlivých blocích zařízení odlišovala. V tomto směru v rozhodnutí chybělo zdůvodnění, proč správní orgány považují měření provedená pouze na dvou blocích za dostatečně reprezentativní. Provedení měření na všech blocích by nebylo v rozporu se zásadou hospodárnosti.

[8] Dále žalobce a osoby zúčastněné na řízení III) a IV) připomněli, že vyšly najevo pochybnosti o tom, zda byly v době měření v provozu všechny technologie, jejichž vedlejším efektem je snižování emisí rtuti. Pokyn obsahuje požadavek, aby při měření byly tyto technologie provozovány, a to s nejvyšší možnou technologickou účinností. Stěžovatelka mohla k vyvrácení pochybností o řádném běhu těchto technologií předložit protokoly z kontinuálního měření, jimiž má dle právní úpravy disponovat, ale neučinila tak. Skutkový stav proto nebyl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu. Žalobce a osoby zúčastněné na řízení III) a IV) rovněž upozornili, že rozsudek desátého senátu, na něhož stěžovatelka odkazovala, je v souladu s napadeným rozsudkem. To proto, že v daném řízení, v němž se jednalo o emise rtuti produkované Elektrárnou Chvaletice, byl skutkový stav objasněn dostatečně – měření použitá pro stanovení emisního limitu probíhala v době, kdy byly instalovány všechny technologie pro snižování emisí, byla splněna doba měření stanovená pokynem a měření proběhlo pro všechny elektrárenské bloky. To v nynější věci neplatí. Není pravdou, že vyšší stanovený limit nemohl ovlivnit závěr o splnění podmínek pro udělení výjimky. Pokud by totiž byly zjištěny nižší hodnoty emisí, nutně by to vedlo k přehodnocení ekonomických nákladů provozovatele spojených s dosažením úrovně dle limitů podle závěrů o BAT, jejichž nepřiměřenost je rovněž podmínkou pro udělení výjimky podle § 14 odst. 5 ZIP. Jde-li pak o tvrzenou nepřezkoumatelnost rozsudku, podotkli, že subjektivní požadavky stěžovatelky kladené na šíři odůvodnění rozsudku přesahují rámec platného právního řádu. Krajský soud není oprávněn správním orgánům prikazovat, jakým přesným postupem mají zjistit aktuální nejnižší možné hodnoty emisí.

[9] Na doručená vyjádření následně reagovala stěžovatelka duplikou ze dne 19. 12. 2024. Měla za to, že tvrzení uvedená ve vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení III) a IV) jsou nepravdivá, manipulativní, částečně zavádějící a částečně lživá. V reakci na tato vyjádření poznamenala, že konkrétně uvedla, v čem spatřuje pochybení krajského soudu. Znovu odkázala na rozsudek desátého senátu, podle něhož nemůže být závazná povaha pokynů vykládána absolutně a je nutné zohlednit konkrétní okolnosti případu. Způsob měření v nynější věci byl odůvodněný a ospravedlnitelný, přičemž v kasační stížnosti dostatečně zdůvodnila, proč tato měření jakožto podklad pro správní rozhodnutí ob stojí. Pokyn byl navíc v doručených vyjádřeních vyložen manipulativně a nepravdivě tak, že celkově desetidenní měření musí probíhat na témže bloku. Realizovaná měření společně požadovanou desetidenní délku splňují. Měření jsou dostatečně reprezentativní i pro zbývající bloky, neboť bloky mají shodné konstrukční a technologické vlastnosti a využívají stejný druh paliva. Stěžovatelka upozornila i na to, že sám žalovaný coby autor pokynu považoval kasační stížnost za oprávněnou. Tvrzení, že naměřené emise byly nadstandardně vysoké, považovala za spekulativní a nepodložené. Co se týče později provedených kontinuálních měření, povinnost předložit je právní úprava nezakládá. Předložit tyto protokoly navíc nebylo nutné, protože správní orgány prohlásily skutkový stav za bezpečně zjištěný. Stěžovatelka též setrvala na tvrzení o tom, že se krajský soud

odchýlil od rozhodovací praxe NSS. Odmítla tvrzení o rozdílnostech nynější věci oproti rozsudku desátého senátu. I v případě Elektrárny Chvaletice podle ní environmentální organizace vytrvale tvrdily, že výjimečný limit byl stanoven mimořádně vysoko a z měření vyplývá nedostatečné zohlednění technologií snižujících koncentrace rtuti. V návaznosti na tato tvrzení pak žalovaný stanovil podmínku předkládání zpráv o realizovaných opatřeních s tím, že dojde k přezkoumání toho, zda zařízení stabilně dosahuje nižších hodnot emisí, než je stanovený limit. Otázka řádného vypořádání podobných námitek tak je v rozhodovací praxi již řešena, přičemž postup žalovaného v nynější věci je s ní v souladu. K tvrzení o přehodnocení nepřiměřenosti nákladů při nižším emisním limitu stěžovatelka uvedla, že jde o zavádějící tvrzení, neboť mnoho z nákladů se v závislosti na zjištěných koncentracích rtuti nemění. Nelze tedy předvídat, že by v důsledku nižšího emisního limitu došlo k podstatnému ovlivnění jiné podmínky pro udělení výjimky. Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s názorem, že její požadavek na podrobné odůvodnění rozsudku není oprávněný. Pouhé prohlášení krajského soudu o tom, že zvolený postup byl nesprávný, bez bližšího rozvedení, podle ní není dostačující.

[10] K duplice stěžovatelky se pak dne 6. 2. 2025 vyjádřila osoba zúčastněná na řízení IV). Podle ní NSS v rozsudku desátého senátu potvrdil, že správní soudy jsou oprávněny přezkoumat, zda správní orgány postupovaly v souladu s metodickými pokyny. Takto postupoval i krajský soud, jenž konstatoval, že požadavky tohoto pokynu byly ve správním řízení opakovaně porušeny. Účelem pokynu bylo sjednotit a zavést ustálenou praxi posuzování výjimky a rozvinout požadavky, které obecně vychází ze zákonné úpravy. Jestliže pokyn požaduje reprezentativní kontinuální měření, měla za logické, že musí jít o měření provedená na tomtéž bloku, na který se výjimka povoluje. V tomto směru popsala různé analogické situace, např. tu, kdy by bylo provozovateli vozidla umožněno na technickou prohlídku určitého vozidla přivést jiné vozidlo, které by ale typově bylo stejné značky a modelu. Z tohoto příkladu dovodila, že je zjevné, že i typově podobná zařízení mohou z hlediska svého provozního stavu vykazovat zcela zásadní odlišnosti. Z dokazování navíc vyšlo najevo, že podle uskutečněných měření emisní koncentrace rtuti na jednotlivých blocích nejsou shodné, a nemohou být tedy vzájemně reprezentativní. Nejde přitom jen o odlišnost bloku K6 od ostatních bloků, ale i mezi jinými bloky. Rovněž podotkla, že v případě povolení výjimky pro Elektrárnu Chvaletice, která byla předmětem rozsudku desátého senátu, provozovatel doložil desetidenní protokoly z měření na všech blocích. Nebyl tak žádný důvod, proč by stejně neměla postupovat i stěžovatelka, když je navíc zjevné, že správní praxe jí byla známa. Co se týče otázky, zda měření probíhala v situaci plného zapojení technologií, které sekundárně snižují emise rtuti, stěžovatelka opomněla, že správní orgány jsou povinny zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Protokoly z kontinuálního měření emisí, jimiž stěžovatelka disponuje, mohly prokázat, zda v době původních měření skutečně došlo k plnému zapojení daných technologií, ale stěžovatelka je nedoložila. Zjištěná míra emisí rozhodná pro udělení výjimky se ukázala jako nadstandardně vysoká také z pohledu údajů, které jsou uvedeny ve zprávě o plnění podmínek integrovaného povolení za rok 2021. Podle této zprávy emisní koncentrace emisí na blocích K2 až K5 oproti rozhodným měřením klesly o téměř 50 %. Tento pokles nastal, ačkoliv podle stěžovatelky později nedošlo k instalaci nových technologií majících vliv na snižování emisí rtuti. Je proto velmi pravděpodobné, že v době původních měření provozovatelka dané technologie neprovozovala s plnou účinností, což jí umožnilo dosáhnout vysoko nastaveného emisního limitu ve výjimce.

pokračování

[11] Osoba zúčastněná na řízení II) možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále „s. ř. s.“).

[13] Kasační stížnost **není důvodná**.

IV.a K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud se předně zabýval touto námitkou, neboť jen přezkoumatelný rozsudek lze dále podrobit věcnému přezkumu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů dána u rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Nepřezkoumatelnost naopak není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak podrobně měl být napadený rozsudek odůvodněn. Nepřezkoumatelnost je rovněž nutné vyhradit jen výjimečným situacím a vykládat v jejím skutečném smyslu, tedy jako objektivní nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí zejména pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS).

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Stěžovatelka nepřezkoumatelnost spojuje s tím, že krajský soud podrobněji nerozebral, jakým způsobem měla stěžovatelka prokazovat, že v době rozhodných měření byly technologie sekundárně přispívající ke snížení emisí rtuti v plném provozu. Vedení dokazování je podle § 50 správního řádu v kompetenci správního orgánu, jenž musí zajistit, aby byl v řízení zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností. V řízení o žádosti mu k tomu mohou sloužit například výzvy k doplnění žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu. I v tomto řízení se uplatňuje zásada materiální pravdy podle § 3 správního řádu, tedy povinnost správního orgánu rozhodovat na základě zjištěného stavu věci v takové míře, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (např. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2025, č. j. 4 Azs 120/2024 - 62, bod 62, či ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Azs 305/2024 - 27, bod 16). Z hlediska tvrzené nepřezkoumatelnosti z těchto závěrů vyplývá, že je to správní orgán, který je oprávněn stěžovatelku případnou výzvou konkrétněji navést k doložení určitých podkladů nutných pro rozhodnutí ve věci. Soud pak hodnotí pouze to, zda je rozhodnutí zákonné, a tedy i to, zda byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Vzhledem k existenci různých alternativ, jak lze určitou skutečnost dokázat, již však žadateli ani správnímu orgánu neurčuje, jak má blíže postupovat. Rozsudek krajského soudu, v němž je na základě komplexního odůvodnění vysvětleno, proč v řízení nebyl zjištěn skutkový

stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ale současně neposkytuje bližší návod, jak určitou skutečnost dokazovat, tedy nelze považovat za nepřezkoumatelný.

[16] Stěžovatelka vázala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku rovněž na to, že krajský soud nijak nezduvodnil svůj údajný odklon od rozhodovací praxe NSS, přičemž dodala, že na obdobný případ Elektrárny Chvaletice rozebraný rozsudkem desátého senátu v řízení před krajským soudem upozorňovala. Ani v tomto případě však Nejvyšší správní soud její námitce nemohl přisvědčit. Není totiž pravdou, že by se posouzení krajského soudu odchylovalo od rozhodovací praxe NSS (k tomu podrobněji viz část IV.c níže). S ohledem na soulad napadeného rozsudku s touto rozhodovací praxí nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku to, že krajský soud na tento dílčí odkaz stěžovatelky výslovně nereagoval. Implicitně totiž z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud neměl za to, že by se odchýlil od rozhodovací praxe NSS. Navíc v souvislosti s námitkou systémové podjatosti krajský soud v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že posuzovaný případ a případ elektrárny Chvaletice nebyly skutkově totožné.

IV.b K požadavku na zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností

[17] Stěžovatelka dále tvrdila, že krajský soud nynější věc posoudil nesprávně, neboť ve správním řízení byl skutkový stav zjištěn dostatečně. V tomto ohledu uvedla, že požadavky na měření aktuálních emisí rtuti vyplývající z pokynu jsou modelové a bylo by příliš formalistické, aby správní orgány pokyn používaly zcela doslovně a bez ohledu na individuální okolnosti věci. Současně měla za to, že odchylky od požadavků pokynu byly dostatečně zdůvodněny.

[18] Podle § 14 odst. 4 ZIP *úřad stanoví emisní limity, které zajišťují, že za běžných provozních podmínek emise nepřekročí úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o nejlepších dostupných technikách [...].*

[19] Podle § 14 odst. 5 ZIP *úřad může v konkrétních případech stanovit mírnější emisní limity, než je stanoveno v odstavci 4. Postup lze použít, pouze pokud odborné posouzení předložené provozovatelem prokáže, že v jeho důsledku nedojde k závažnému znečištění životního prostředí, celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí a že by dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami popsány v závěrech o nejlepších dostupných technikách vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí, a to z důvodů a) zeměpisné polohy daného zařízení nebo místních podmínek životního prostředí, nebo b) technické charakteristiky daného zařízení. Náležitosti obsahu odborného posouzení stanoví prováděcí právní předpis.*

[20] K citovaným ustanovením je nutné připomenout, že představují transpozici čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrováné prevenci a omezování znečištění; dále „směrnice o IPPC“), podle jehož třetího odstavce příslušný orgán stanoví hodnoty emisí tak, aby nepřekročily úroveň emisí spojené s BAT. Podle čtvrtého odstavce nicméně lze emise pro konkrétního znečišťovatele stanovit odchylně od těchto úrovní, pokud posouzení prokáže, že by dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami vedlo k nepřiměřeným nákladům ve vztahu k přínosům pro životní prostředí. Příslušný orgán má přitom povinnost současně zajistit, aby nedošlo k závažnému znečištění a bylo dosaženo celkově vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

pokračování

[21] Jak z české právní úpravy, tak z úpravy na unijní úrovni vyplývají tři základní podmínky, které musí provozovatel zařízení splnit za účelem udělení výjimky z emisních limitů stanovených podle závěrů BAT: musí prokázat, že (1) výše nákladů potřebná k dosažení emisních limitů podle závěrů o BAT by byla nepřiměřená přínosům pro životní prostředí, dále že (2) udělením výjimky nedojde k závažnému znečištění životního prostředí a také že (3) celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Takto vyložil dotčená ustanovení i rozsudek desátého senátu, na něhož se strany nynějšího řízení hojně odvolávají (viz bod 35 tohoto rozsudku).

[22] Na řízení o povolení výjimky se vztahuje také správní řád, včetně základních zásad činnosti správních orgánů, které tento předpis stanoví. Správní řád ukládá správnímu orgánu, aby zjistil skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3, tzv. zásada materiální pravdy). Současně však klade důraz i na zásadu hospodárnosti a procesní ekonomie, podle níž správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a nezatěžoval dotčené osoby nad rámec toho, co je objektivně nezbytné pro dané řízení (§ 6).

[23] V projednávané věci je z hlediska požadavků na řádné zjištění skutkového stavu podstatný rovněž pokyn žalovaného, jenž blíže rozvíjí zákonné podmínky pro povolení výjimky podle § 14 odst. 5 ZIP, a tedy i skutečnosti, které musí provozovatel zařízení ve správním řízení prokazovat. Podle pokynu platí, že *pro emise Hg se jako maximum pro návrhový emisní limit doporučuje uplatnit hodnotu, která odpovídá bezpečně zjištěnému aktuálnímu stavu [...]. Pro spalovací zařízení s příkonem 300 MWt nebo vyšším se pro ověření použije kontinuální měřicí systém pro měření v délce 10 po sobě následujících dnů (alternativně několik reprezentativních kontinuálních měření o celkové délce minimálně 10 dnů). Použijí se průměrné zjištěné hodnoty* (s. 4 a 6 pokynu). Z pokynu rovněž vyplývá, že měření má probíhat při zapojení všech koncových technologií pro snižování emisí při bezvadném provozu a s maximální účinností (s. 4 a 6 pokynu).

[24] K závaznosti požadavků vyplývajících z pokynu NSS v rozsudku desátého senátu (bod 56) s ohledem na dosavadní judikaturu připomněl, že metodický pokyn není obecně závazný z pohledu práva, ale může být závazný pro správní orgány (rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, bod 18, či ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS). Správní soudy jsou poté oprávněny přezkoumat, zda správní orgány postupovaly v souladu s příslušným metodickým pokynem (rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS).

[25] Krajský soud z hlediska takto nastaveného posuzování žádosti o výjimku dovodil, že správní orgány měly z hlediska rozsahu dokazování buď důsledně naplnit požadavky pokynu, anebo měly dostatečně odůvodnit, proč se od požadavků pokynu v případě zařízení stěžovatelky odchýlily. Ani jednu z těchto možných alternativ ale správní orgány nezvolily, čímž bylo správní řízení stíženo závažnými vadami s vlivem na zákonnost rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného je současně nepřezkoumatelné (body 115 až 135 napadeného rozsudku). Takové posouzení považuje NSS za správné.

[26] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že vázanost metodickým pokynem nelze chápat jako zcela absolutní. To ostatně vyplývá i z dřívější judikatury NSS, na kterou je odkazováno výše. Podle ní se lze od pokynu odchýlit, a to např. pokud je určitý případ

značně atypický, nebo pokud by správní praxe formovaná tímto pokynem byla přezkumným orgánem označena za nezákonnou. Případná odchylka od pokynu však musí být přesvědčivě zdůvodněna, protože v opačném případě by postup správních orgánů související s nedodržením pokynu naplňoval znaky libovůle, která je v právním státě nepřípustná.

[27] NSS konstatuje, že správní orgány ve správním řízení podle pokynu, jehož obsah byl znám již před podáním žádosti stěžovatelky o výjimku (a stěžovatelka tak nepochybně měla možnost svou žádost na požadavky tohoto pokynu adaptovat), nepostupovaly. Z výše uvedené rekapitulace je patrné, že dvě měření relevantní pro udělení výjimky, která byla provedena vždy pouze na jednom bloku, nesplňují požadavky na rozsah tak, aby byl bezpečně zjištěn aktuální stav vypouštěných emisí. Zaprvé je nezbytné uvést, že měření proběhlá pouze na dvou blocích nemohou být považována za reprezentativní pro zbývající bloky zařízení v situaci, kdy z dokazování (porovnání hodnot naměřených emisí s nezanedbatelnými odchylkami, odlišnosti bloku K6, který byl provozován jako záložní zdroj) vyplynulo, že bloky nebyly i přes podobné technické charakteristiky shodné, což ostatně potvrdil i žalovaný svým konstatováním o „nezpochybnitelných odlišnostech“ šestého bloku. V tomto směru NSS pokládá za zcela příléhavou argumentaci osoby zúčastněné na řízení IV), podle níž i technicky prakticky shodná zařízení mohou vzhledem ke svému provoznímu stavu a různým doplňkovým technologiím fungovat z hlediska vypouštěných emisí významně odlišně, čímž nelze použít výsledky jednoho bloku pro hodnocení bloku jiného. Každý z bloků byl celkově měřen jen po dobu šesti dnů, přestože pokyn předpokládal desetidenní měření. Tyto doby měření na různých blocích přitom vzhledem k nezaměnitelnosti bloků nelze počítat. Stěžovatelka rovněž ve správním řízení neprokázala plné zapojení technologií sekundárně snižujících emise rtuti, což mohlo mít vliv na výši stanoveného emisního limitu. Prohlášení o tom, že tyto technologie byly zapojeny, odpovídající důkazní sílu nemá, neboť obsahem čestného prohlášení nelze skutečnost prokázat, ale nanejvýš osvědčit (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2015, č. j. 4 Afs 123/2015 - 53, bod 40, ze dne 21. 12. 2022, 10 Afs 529/2021 - 46, bod 19, ze dne 24. 2. 2024, č. j. 8 Afs 78/2024 - 83, bod 30, či ze dne 9. 1. 2023, č. j. 5 Azs 160/2022 - 63, bod 17).

[28] Tvrzení o tom, že dvě provedená měření se odchylojí od požadavků pokynu, ostatně stěžovatelka nerozporovala. Naopak si dle obsahu kasační stížnosti byla vědoma odchylky od postupu předpokládaného pokynem (viz body 17 až 22 doplnění kasační stížnosti ze dne 10. 10. 2024). Měla však současně za to, že takové odchylky byly odůvodněné a v jejím případě by bylo formalistické trvat na doslovném znění požadavků pokynu.

[29] Nejvyšší správní soud tento stěžovatelčin názor nesdílí. Z hlediska zdůvodnění odchylky od pokynu je v rozhodnutí žalovaného toliko zmíněno, že data dodaná provozovatelem pro účely řízení nejsou optimální, nicméně jsou dle tvrzení žalovaného použitelná, splňují požadavky pokynu na bezpečné zjištění aktuálního stavu emisí a nezakládají nezákonnost rozhodnutí (s. 28 až 29 rozhodnutí). K tomu, že se data týkají výhradně dvou bloků a že na nich naměřené emise jsou rozdílné, což zakládá další pochybnosti o bezpečně zjištěném stavu, pak žalovaný lakonicky tvrdil, „že tuto skutečnost nelze rozporovat, ale ani podpořit“. Žalovaný dále v rozhodnutí k možné reprezentativnosti měření konstatoval, že všechny bloky zařízení jsou identické (s. 27), aby vzápětí došel k závěru o „nezpochybnitelných“ odlišnostech šestého bloku zařízení (s. 29). Co se týče

pokračování

prvostupňového rozhodnutí krajského úřadu, to naměřené hodnoty sice popsalo a hodnotilo z hlediska dopadu na životní prostředí, ale nevysvětlilo, proč krajský úřad při zjišťování skutkového stavu umožnil, aby stěžovatelka doložila toliko podklady, které z hlediska pokynu nejsou dostačující. Toto rozhodnutí mělo dokonce nejspíš za to, že provedená měření byla v souladu s pokynem, a požadavek na provedení dalších srovnávacích měření, který přednesla Česká inspekce životního prostředí, považovalo za nadbytečný (s. 13 prvostupňového rozhodnutí).

[30] Takové odůvodnění správních orgánů podle Nejvyššího správního soudu nenaplnuje požadavky judikatury na přesvědčivé zdůvodnění toho, proč se správní orgán odchyluje od metodického pokynu. Není z něj jakkoli patrné, čím je zařízení stěžovatelky natolik výjimečné, že není třeba důsledně trvat na požadavku celkově desetidenního měření emisí, proč jsou měření pouze na dvou blocích pokládána za reprezentativní pro všechny bloky, pokud z naměřených hodnot emisí i z popisu zařízení (zejména ve vztahu k bloku K6) vyplývá zřetelná pochybnost o tom, že by bloky v době měření i přes tentýž tepelný příkon (566 MWt) a podobnost jejich hlavních technických parametrů produkovaly obdobnou míru emisí, a rovněž není zřejmé, proč správní orgány dále neověřovaly, do jaké míry byly na jednotlivých blocích zapojeny technologie sekundárně snižující emise rtuti (a zda fungovaly s maximální účinností). Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že správní řízení bylo zatíženo zásadními vadami týkajícími se dokazování skutečného stavu věci, který je základním předpokladem pro posouzení podmínek udělení výjimky. Rozsah těchto vad má vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť stanovený emisní limit ve výroku rozhodnutí se odvíjí právě od dat z provedených měření, a daná data rovněž slouží k posouzení, zda bude zachován standard ochrany životního prostředí. NSS souhlasí rovněž se závěrem krajského soudu o tom, že nezdůvodnění odchylek od pokynu zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Dodatečná zdůvodnění stěžovatelky o vhodnosti odchylek od pokynu, která poskytla v řízení před správními soudy, tuto vadu rozhodnutí nemohou zhojit.

[31] Připomněla-li stěžovatelka zásadu hospodárnosti, je nezbytné uvést, že tuto zásadu nelze vykládat tak, že by si správní orgán za účelem nezatěžování osob mohl dovolit nepožadovat po žadateli odpovídající podklady pro vydání rozhodnutí, neboť takový postup by ohrozil zákonnost rozhodnutí, kterou správní orgán nutně musí zajišťovat (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Zásada hospodárnosti předpokládá, že správní orgán bude požadovat jen to, co je nezbytně nutné pro rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2025, č. j. 22 Ads 36/2025 - 32, bod 17, či ze dne 11. 5. 2022, č. j. 6 As 364/2020 - 29, bod 33). Z výše uvedeného shrnutí je však zjevné, že zde nezbytné podklady, díky nimž by byl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností, vůbec nebyly shromážděny. Ani argumentaci zásadou hospodárnosti tak NSS nepokládá za přílehlavou. Námitka nesprávného posouzení otázky řádného zjištění skutkového stavu není důvodná.

IV.c K odklonu od rozhodovací praxe NSS

[32] Další námitkou stěžovatelky bylo, že krajský soud se neřídil rozhodovací praxí NSS. V tomto ohledu citovala část rozsudku desátého senátu (emisní výjimka pro Elektrárnu Chvaletice), přičemž pokládala za podstatné, že NSS zde v obdobné věci aproboval postup žalovaného, který emisní výjimku doplnil o povinnost doložení zprávy k vyhodnocení

efektu technik ke snižování emisí za následující roční období v průběhu trvání výjimky, jejíž výsledky případně mohou vést k přehodnocení emisního limitu. Stejně přitom žalovaný postupoval i v nynější věci, avšak krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil. Stěžovatelka zdůraznila, že se krajský soud se závěry rozsudku desátého senátu (resp. s odchylkou od nich v této věci) nijak nevypořádal.

[33] Ani této námitce nemohl NSS přisvědčit. Není totiž pravdou, že by rozsudek krajského soudu byl rozporný s právními závěry NSS v rozsudku desátého senátu. Jde-li o otázku zjištění skutkového stavu, NSS v rozsudku desátého senátu sice kladně hodnotil skutečnost, že žalovaný provozovateli zařízení v rozhodnutí uložil, aby další údaje o emisích dodal až v průběhu trvání stanovené výjimky (bod 98). Tento postup ovšem desátý senát považoval za vhodný s ohledem na harmonogram povinností provozovatele zařízení v průběhu výjimky, jejichž splněním může dojít ke změně výše produkovaných emisí v důsledku ekologizace zařízení. Současně desátý senát částečně sdílel výhrady krajského soudu k postupu žalovaného ohledně podkladů rozhodnutí (bod 97), kdy zmínil, že emisní limit pro rtuť má být zjištěn na základě bezpečně zjištěného aktuálního stavu (bod 101). V případě Elektrárny Chvaletice nicméně nakonec považoval skutkový stav za dostatečně zjištěný (bod 104). K tomuto závěru desátý senát dospěl ze zcela odlišných důvodů, než jaké byly popsány krajským soudem v právě projednávané věci. Ve věci posuzované desátým senátem šlo zejména o vliv postupného zavádění tzv. látkových filtrů, jejichž účinnost nemohla být měřením relevantním pro výjimku prokázána (bod 103). Tím pádem bylo nezbytné opětovně zhodnotit emise v průběhu trvání výjimky s tím, že existoval předpoklad, že zaváděná technologie emise rtuti sníží, a bude proto možno upravit i emisní limit ve výjimce blíže k úrovni, kterou požadují závěry o BAT. O zjištěném skutkovém stavu na základě provedených měření *před stanovením výjimky, resp. před zavedením nových technologií ke snížení emisí* nevyvstaly podle soudu důvodné pochybnosti. Skutečnost, že environmentální spolky na pochybnosti o aktuálním skutkovém stavu v řízení o výjimce pro Elektrárnu Chvaletice *neúspěšně* poukazovaly, není v tomto směru podstatná.

[34] V právě projednávané věci naproti tomu stěžovatelka prohlásila, že technologie ke snižování emisí již byly na zařízení nainstalovány a dvě předložená měření použití těchto technologií zohledňují (viz bod 65 napadeného rozsudku). Tento závěr rozporoval krajský soud právě tím, že pozdější data z kontinuálních měření (2021) ukázala, že vypouštěné emise jsou značně nižší, než by odpovídalo měřením rozhodným pro udělení výjimky, což lze vysvětlit buď tím, že dané technologie nebyly v době původních měření nainstalovány (resp. že později došlo k instalaci dalších technologií), anebo že tyto technologie v době měření nefungovaly s maximální účinností (bod 126 tamtéž). Tento závěr byl s ohledem na odklon od požadavků pokynu pro bezpečné zjištění skutkového stavu jedním z důvodů, proč krajský soud dovodil, že nedošlo k dostatečnému zjištění skutkového stavu.

[35] S ohledem na výše uvedené rozdílnosti NSS konstatuje, že závěry desátého senátu ke skutkovému stavu týkajícímu se Elektrárny Chvaletice nelze vztáhnout na nynější věc, která se vyznačuje zásadně odlišným skutkovým stavem. Odklon od rozhodovací praxe NSS jednoduše nelze vyslovit, jestliže se srovnává naplnění potřebného důkazního standardu v situacích, v nichž existují značně odlišné skutkové okolnosti. Případný odklon od rozhodovací praxe NSS by mohl být dán jen tehdy, pokud by krajský soud popřel stěžejní východiska a úvahy, z nichž vycházel desátý senát při svém hodnocení. Tak tomu ale zjevně není. Rozsudek desátého senátu totiž obecně zdůraznil, že dopad emisní výjimky

pokračování

na životní prostředí je nutné posuzovat velmi pečlivě, podrobně a přísně (bod 62), což plně odpovídá posouzení krajského soudu v nynější věci. Požadavek na značnou pečlivost, podrobnost a přísnost vyplývá též z rozsudku Soudního dvora EU (dále „SD EU“) ze dne 9. 3. 2023 ve věci C-375/21, *Sdruženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“* (a souladného stanoviska generální advokátky k této věci ze dne 22. 9. 2022), který desátý senát taktéž využil ke své argumentaci. V tomto rozsudku SD EU kladl důraz na uplatnění zásady obezřetnosti v právu životního prostředí, z níž vyplývá, že pokud přetrvává nejistota ohledně toho, zda určité mezní hodnoty emisí vedou či nevedou k závažnému znečištění ve smyslu čl. 15 odst. 4 směrnice o IPPC, nelze výjimku udělit, a rovněž že je nutné provést „globální posouzení“ zohledňující všechny zdroje znečišťujících látek a jejich kumulovaný účinek (body 53 a 54 rozsudku SD EU).

[36] Skutkové okolnosti věci, kterou posuzoval desátý senát, tak nelze poměřovat s těmi v právě projednávané věci. Stanovení podmínky pozdějšího doložení zpráv, které zohlední výsledky nových kontinuálních měření emisí pro účely možnosti přehodnocení výjimky, přitom nemůže zhojit nedostatky v aktuálně zjištěném skutkovém stavu, který byl rozhodný pro stanovení emisního limitu v rámci řízení o výjimce. Tato podmínka, kterou v rozhodnutí uložil žalovaný, reaguje až na budoucí vývoj emisí, kdy je jejím účelem případně přehodnotit dříve stanovenou výjimku s ohledem na dokončení určité fáze ekologizace zařízení (viz též rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2022, č. j. 10 As 100/2022 - 85, bod 37). Protože krajský soud vyšel v napadeném rozsudku z obdobných východisek jako desátý senát, nemůže se jednat o odklon od rozhodovací praxe NSS.

IV.d Vliv stanoveného limitu na výsledek správního řízení o výjimce

[37] Poslední kasační námitka se váže ke vztahu stanoveného emisního limitu a zákonných podmínek udělení výjimky týkajících se předcházení závažnému znečištění životního prostředí a celkového dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí (dle § 14 odst. 5 ZIP). Stěžovatelka uvedla, že pokud stanovený emisní limit ve výši 0,028 mg/m³ tyto podmínky splňuje, je nepochybné, že by je splnil i případný nižší emisní limit, který by lépe odpovídal výsledkům později provedeného měření emisí. Závěr krajského soudu ohledně vad skutkových zjištění a z nich vyplývajících nadhodnocenosti emisního limitu by tedy podle ní stejně nemohl ovlivnit zákonnost rozhodnutí o udělení výjimky.

[38] NSS k této námitce podotýká, že řádné zjištění skutkového stavu ve správním řízení je podmínkou zákonnosti rozhodnutí. Správní orgán nemůže ani v řízeních zahájených na žádost rezignovat na svou povinnost náležitě objasnit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jestliže tedy byla stěžovatelce stanovena výjimka na emisní limit podle závěrů o BAT na základě nedostatečných podkladů, jde o natolik zásadní vadu řízení, že sama způsobuje nezákonnost rozhodnutí. V tomto ohledu lze odkázat na § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož platí, že pokud skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spise, je to důvodem pro zrušení rozhodnutí správním soudem. Nezjištění skutkového stavu v dostatečném rozsahu je rovněž vadou řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s., jež

rovněž zakládá důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Takto – a tedy v souladu se zákonem – krajský soud také postupoval a správní rozhodnutí zrušil.

[39] Současně NSS odmítá tvrzení, že konkrétní výše stanoveného emisního limitu plynoucího z provedených měření vlastně není pro zákonnost rozhodnutí významná, když podle hodnocení žalovaného i „vyšší“ emisní limit naplní zákonný standard ochrany životního prostředí. Jak v tomto ohledu dovodil krajský soud, pokud by správní orgány po stěžovateli požadovaly další měření za účelem důsledného splnění požadavků pokynu, je vzhledem k datům z pozdějšího měření (2021) pravděpodobné, že by hodnota stanoveného emisního limitu byla značně nižší (bod 126 napadeného rozsudku). Lze tedy mít za to, že kvůli nedostatečným podkladovým datům byla výjimka stanovena nesprávně, neboť podle pokynu se v řízení o výjimce stanoví jako emisní limit hodnota maximálně ve výši, která odpovídá bezpečně zjištěnému skutkovému stavu; preferuje se však hodnota ještě nižší (s. 4 pokynu). Požadavek pokynu ohledně výše emisního limitu lze chápat jako logický, legitimní a zcela souladný se ZIP, neboť s ohledem na cíl v podobě ochrany životního prostředí, resp. minimalizace znečištění nedává smysl ve výjimce stanovovat limity neúměrně vysoko, a tím případně provozovatelům zařízení umožňovat např. omezení použití všech instalovaných technologií k redukci emisí. Takové pojmání výjimky se shoduje též s náhledem SD EU, z jehož ustálené judikatury plyne, že výjimky je třeba vykládat restriktivně (např. rozsudek SD EU ze dne 23. 11. 2017 ve věci C-246/16, *Enzo Di Maura*, bod 21 a judikatura tam uvedená).

[40] Stanovení co nejnižšího emisního limitu pro výjimku je žádoucí také s ohledem na to, že výjimka by měla motivovat provozovatele zařízení k co nejrychlejší konvergenci vypouštěných emisí k hodnotám podle závěrů o BAT (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2022, č. j. 10 As 100/2022 - 85, bod 37). Nad rámec výše uvedeného lze doplnit, že řádné zjištění skutkového stavu bylo určující pro hodnocení přiměřenosti nákladů na dosažení úrovně emisí podle závěrů o BAT, která se podle § 14 odst. 5 ZIP rovněž posuzuje v souvislosti s udělením výjimky. Jak z kapitoly 3 pokynu, tak i z odborného posouzení zařízení předloženého v řízení o výjimce (obsaženo ve správním spise) je totiž patrné, že kalkulace těchto nákladů se vedle dalších proměnných zřejmě odvíjí též od množství vypouštěného polutantu, přičemž se zohledňují externality vyčíslené finančně na jednotku polutantu. Čím vyšší tedy budou zjištěné aktuální emise vypouštěné zařízením (a z nich vyplývající navrhovaný emisní limit pro výjimku), tím pravděpodobně budou vyšší i vypočtené náklady související s konvergencí k přípustným limitům emisí podle závěrů o BAT. Takovou závislost přitom lze obecně považovat za logickou, protože čím je současný provoz zařízení méně ekologický, tím dražší velmi pravděpodobně bude jeho ekologizace za účelem dosažení limitu dle závěrů o BAT.

[41] V důsledku závažných vad správního řízení a s ohledem na dokazování provedené později v řízení před krajským soudem tedy lze mít pochyby o věcné správnosti správních rozhodnutí. Námitku, že případné stanovení nižšího limitu by nemělo vliv na závěry žalovaného ve vztahu k podmínkám udělení výjimky, tedy nelze považovat za důvodnou. K tomu lze doplnit, že posouzení, zda určitá navrhovaná hodnota emisního limitu odpovídá zákonným podmínkám podle § 14 odst. 5 ZIP, lze provádět až poté, co bude náležitě zjištěn skutkový stav věci. Nemají-li správní orgány k dispozici dostatečná data o aktuálním stavu, nelze provést ani jejich komplexní vyhodnocení a vyvodit z nich přesvědčivý závěr. V tomto

pokračování

směru nelze předjímat výsledek správního řízení navazujícího na rozhodnutí správních soudů.

V. Závěr a náklady řízení

[42] Napadený rozsudek krajského soudu je zákonný. Nejvyšší správní soud proto z výše uvedených důvodů kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[43] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Úspěch ve věci nelze připisovat ani žalovanému, který rovněž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšným účastníkem řízení byl žalobce, který však žádné náklady v řízení o kasační stížnosti neuplatnil, a proto mu je soud nepřiznal.

[44] Jde-li o osoby zúčastněné na řízení, ty mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; z důvodů zvláštního zřetele hodných jim soud může na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, tudíž ani ony nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. června 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu