

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **VÍTKOVICE STEEL, a.s.,** se sídlem Českobratrská 3321/46, Moravská Ostrava, zast. advokátem Mgr. Robertem Pavlů, se sídlem V Celnici 4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha10, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2017, č. j. 6 A 12/2015 – 55,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2017, č. j. 6 A 12/2015 – 55, **se ruší** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 10. 11. 2014, č. j. 5212/M/14,76460/ENV/14, sp. zn. R/3086, kterým ministr zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2014, č. j. CZ-0102-13/Aa/2, ve věci přidělení bezplatných emisních povolenek na jednotlivé roky obchodovacího období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020 ve výši konkrétně uvedené v rozhodnutí, a to podle § 10 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále „zákon o povolenkách“).

[2] Stěžovatel v žalobě namítl, že ministerstvo mu nedalo možnost se před vydáním rozhodnutí k věci samé a k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit; prostudováním spisu zjistil, že jeden z dokumentů odkazuje na stanovisko advokátní kanceláře Brož, Sedlatý s.r.o. ze dne 23. 9. 2013, které nebylo součástí spisu, jeho existence nebyla stěžovateli známa a nemohl se tak k němu vyjádřit. Následně ministr uvedl výčet patnácti dokumentů, které tvoří podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením ministra, že se jednalo o dílčí pochybení a drobný nedostatek, který nemohl mít vliv na správnost rozhodnutí. Dále uvedl, že ministr popřel zásadu dvojinstančnosti řízení, když sám

vysvětloval obsah jednotlivých dokumentů, které nebyly součástí spisu, ačkoliv byly v příslušném výčtu podkladů uvedeny. Úvahy o významu těchto dokumentů měly být uvedeny již v prvostupňovém správním rozhodnutí, nikoliv až v napadeném rozhodnutí; namítl, že mu není jasné, jakým způsobem se ministr seznámil s obsahem těchto podkladů, když ty nebyly součástí správního spisu, neboť je nepřípustné, aby si je správní orgán opatřoval mimoprocesní cestou. Všechny tyto skutečnosti podle názoru stěžovatele svědčí tomu, že skutkový stav, který vzal ministr za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise, a stěžovatel se k takovým podkladům, které ve správním spise nejsou, nemohl vyjádřit, čímž byla porušena jeho procesní práva. Namítl rovněž, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť argumentace je mnohdy vnitřně rozporná; uvedl, že není patrné, co ministerstvo chápe pod pojmem smysl a účel Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve společenství a o změně směrnice Rady 96/62/ES (dále „Směrnice“). Tvrdí, že nebyly řádně přezkoumány všechny jeho námitky, nesouhlasí se závěrem ministra, že odůvodnění dostatečně popsalo, jaké úvahy k závěru ministra vedly, resp. ty jsou uvedeny až v napadeném správním rozhodnutí, nikoliv v prvostupňovém správním rozhodnutí, a nejsou zde uvedeny úvahy týkající se souladu právní úpravy se základními zásadami primárního práva EU. Dále uvedl, že se žalovaný a ministr vyjádřil pouze k vybraným podkladům, k jiným bez vysvětlení nikoliv, čím byl porušen § 68 odst. 3 správního řádu. V dalším žalobním bodě namítl, že jak napadené, tak i prvostupňové správní rozhodnutí je nezákonné, neboť bylo nesprávně aplikováno rozhodnutí Evropské komise 2013/448 ze dne 5. září 2013, o vnitrostátních prováděcích opatřeních pro přechodné bezplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů (dále Rozhodnutí 2013/448); toto rozhodnutí dává stěžovateli dostatečný právní základ pro přidělení povolenek v souladu s jeho návrhem. Odkazuje na právní stanovisko advokátní kanceláře Allen & Overy; dále namítl nesprávnou aplikaci Rozhodnutí 2013/448, neboť toto rozhodnutí je opatřením vydaným podle čl. 10a Směrnice, kterým byla na Komisi přenesena toliko pravomoc změnit jiné než podstatné prvky Směrnice jejím doplněním. Pokud tato nová alokační pravidla v souladu s výkladem ministerstva stěžovateli zcela odepírají Směrnicí přiznané právo na bezplatné přidělení emisních povolenek (v tomto případě z výroby oceli), překročila Komise při jejich přijímání rozsah své pravomoci, neboť změnila podstatné prvky Směrnice. V souladu se zásadnou loajální spolupráce mělo ministerstvo ve svém rozhodnutí implementovat Rozhodnutí 2013/448 způsobem, jenž řádně zohledňuje požadavky Směrnice, nezužuje rozsah její působnosti a sleduje její smysl a účel; podle názoru stěžovatele cílem Rozhodnutí 2013/448 nebylo nepřidělit stěžovateli ohledně emisí vzniklých při výrobě oceli povolenky žádné, nýbrž pouze zajistit, aby při přidělování těchto povolenek nedocházelo ke dvojímu započítání. Skutečnost, že u konvertorů vzniká emisí méně, však neznamená, že nevznikají žádné, ani to, že by se tento typ emisí nekvalifikoval pro bezplatné přidělení povolenek; Komise výslovně uvádí, že referenční hodnoty by, ohledně referenční úrovně „tekutého kovu“, měly pokrýt všechny přímé emise spojené s výrobou. Situace, kdy výrobní procesy zahrnuté do systémových hranic jedné referenční úrovně probíhají ve dvou různých zařízeních provozovaných dvěma provozovateli, by měla být řešena analogicky jako v případě rozdělení zařízení podle § 14 zákona č. 383/2012 Sb., tedy rozdělením přidělených povolenek mezi oba provozovatele.

[3] V žalobě rovněž stěžovatel poukázal na to, že podstata celého problému spočívá v tom, že v Příloze I. Rozhodnutí Komise 2011/278, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (dále Rozhodnutí 2011/278) je produkt „tekutý kov" definován jako „tekuté železo nasycené uhlíkem za účelem dalšího zpracování", takovým produktem je surové tekuté železo produkované v zařízení společnosti AMO, do systémových hranic referenční úrovně „tekutý kov" však zároveň spadají i následné zušlechťovací procesy, při kterých se ze surového železa vyrábí ocel a které probíhají v zařízení stěžovatele. I při výrobě oceli vznikají emise, jak připouští i Rozhodnutí 2013/448, na které se vztahuje Směrnice, a proto by měly být i k tomuto procesu přiděleny povolenky. Tyto povolenky však nebyly přiděleny stěžovateli, který příslušné emise skutečně vytváří, ale společnosti AMO, která je nevytváří, jelikož vyrábí pouze surové železo. Povolenky tak byly podle názoru stěžovatele přiděleny společnosti AMO na jeho úkor. Ministerstvo dospělo k závěru, že jediným způsobem, jak zajistit, aby jeho rozhodnutí bylo v souladu s požadavky Rozhodnutí 2013/448, je nepřidělit stěžovateli žádné povolenky vztahující se k emisím vznikajícím při výrobě oceli, jiným možným výkladem se však nezabývalo. Pokud stěžovatel nemá výrobu oceli, při níž vzniká poměrně málo emisí skleníkových plynů, zastavit, musí povolenky nakoupit za tržní cenu, společnosti AMO však ty byly bezplatně přiděleny v nadbytečném množství, čímž je výroba této společnosti zvýhodňována. Pro výrobu oceli stěžovatele to může mít likvidační důsledky spojené s hromadným propouštěním. Rozhodnutí žalovaného je tak v rozporu se základními zásadami stanovenými primárním právem EU, jakými jsou fungování jednotného vnitřního trhu a s tím související ochrana hospodářské soutěže. I pokud by ministerstvo dospělo k závěru, že výklad, který přijalo, je jediný možný, měla Česká republika podat žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie, jelikož legislativním aktem Komise by ministerstvo bylo nuceno vydat protiprávní rozhodnutí. V poslední části žaloby stěžovatel městskému soudu navrhl, aby případně požádal Soudní dvůr Evropské Unie o odpověď na otázku, zda je Rozhodnutí 2013/448 platné, či zda je možný jeho výklad způsobem, který by přidělení emisních povolenek stěžovateli umožňoval.

[4] Městský soud žalobu zamítl.

[5] K návrhu stěžovatele na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru ohledně platnosti Rozhodnutí 2013/448 a výkladu otázek týkajících se emisních povolenek městský soud konstatoval, že Soudnímu dvoru bylo již předloženo několik předběžných otázek různými vnitrostátními soudy; odkázal na jednotlivé rozsudky Soudního dvora (rozsudek ze dne 28. 4. 2016 ve spojených věcech C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14, C-391/14 až C-393/14), rovněž odkázal na případy již položených předběžných otázek, o nichž již bylo rozhodnuto; podrobně se v tomto směru zabýval rozsudkem ze dne 8. 9. 2016, ve věci C-180/15, *Borealis AB a další v. Naturvårdsverket,* z něhož citoval obsáhlá stanoviska k jednotlivým položeným otázkám; z uvedeného dospěl k závěru, že v době mezi podáním žaloby a rozhodnutím soudu o této žalobě došlo k vyřešení výkladového problému příslušného unijního právního rámce v jiné věci (shora uvedené), které je aplikovatelné na tuto žalobu, a soud tak již předběžnou otázku nepokládal, neboť stěžovatel se domáhal položení otázky, zda je Rozhodnutí 2013/448 platné, tuto otázku Soudní dvůr v uvedených rozsudcích vyřešil kladně až na zrušení části rozhodnutí, která se přímo napadeného rozhodnutí a jeho rozhodovacího důvodu netýká. Stejně tak již byla dle

městského soudu vyřešena otázka, zda je možný výklad tohoto rozhodnutí, který by umožňoval přidělení emisních povolenek stěžovateli; soud konstatoval, že rozhodnutí Komise je jednoznačné a žádnou výkladovou pochybnost nebudí. Městský soud konstatoval, že v posuzované věci je nutné vycházet z toho, že Komise v Rozhodnutí 2013/448 v odst. 14 přímo posoudila sporný výklad unijních předpisů a rozhodla v tom smyslu, že činnost, kterou stěžovatel v příslušném provoze vykonává, nenaplňuje znaky činnosti, která může být předmětem vydání emisních povolenek [tedy referenční úrovně pro tekutý kov – k tomu srov. výklad tohoto pojmu např. v Rozhodnutí 2011/278, a to konkrétně článek 10 odst. 2 písm. a)]; vymezení pojmu tekutý kov je provedeno v tomto rozhodnutí v příloze I, článek 1, kde je jednoznačně určeno, že tekutým kovem je tekuté železo nasycené uhlíkem za účelem dalšího zpracování. Podle názoru soudu je tak příslušné rozhodnutí Komise dostatečně jasné a přehledné a je z něj tak patrno, že žalovaný jako příslušný vnitrostátní úřad nemohl postupovat v rozporu s takovým rozhodnutím. Městský soud poukázal na to, že pokud by žalovaný postupoval tak, jak navrhoval stěžovatel, byl by takový postup v rozporu s jasným názorem Komise, v rozporu s unijním právem a tím i v rozporu s § 10 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. Podle názoru soudu správní úřady v podstatě neměly žádný možný prostor, aby příslušné emisní povolenky na část procesu při výrobě oceli přidělily stěžovateli, neboť takový postup byl rozhodnutím Komise přímo zakázán (z rozhodnutí Komise plyne, že ta považuje celý proces výroby oceli pro potřeby výpočtu povolenek za ukončený výrobou tekutého kovu, nikoliv již jeho následné další zušlechtění). Městský soud rovněž poukázal na to, že Soudní dvůr ve svých rozhodnutích mj. uvedl, že je přípustné a možné, aby určité podniky žádné emisní povolenky pro své provozy nedostaly, pokud se jedná o dílčí zařízení, které příslušné podmínky nesplňuje – srov. výrok 5 – 6 rozsudku ze dne 8. 9. 2016, ve věci C-180/15.

[6] Městský soud nepřisvědčil stěžovateli ani v námitkách ohledně (ne)úplnosti skutkových zjištění a procesních pochybení při vydání napadeného rozhodnutí žalovaného. Městský soud dospěl k závěru, že byly dostatečně shromážděny podklady, z nichž správní úřad vycházel, sporné podklady, které stěžovatel uvádí v podané žalobě, jsou pouze dílčími podklady, které samy o sobě podle názoru soudu podstatná skutková zjištění nemohou relativizovat či změnit, neboť se jedná buď o názory soukromých osob (právní posudky advokátních kanceláří), které nemohou mít vliv na skutkový stav věci, nebo o podklady, které pouze dokreslují celkový stav věci. Podstatným je, jak příslušná skutková zjištění správní úřady právně hodnotily, což je jejich povinnost a nemůže být takové právní hodnocení nahrazováno nebo modifikováno právními názory jiných subjektů. Nepřisvědčil mu ani v porušení zásady dvojinstančnosti, která měla spočívat v tom, že ministr popsal v napadeném správním rozhodnutí obsah jednotlivých dokumentů, které však nebyly uvedeny v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a nebyly ani součástí spisu. Městský soud konstatoval, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pokud zjistil vady řízení, ty však nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí, proto je vyhodnotil zcela případně způsobem podle § 89 odst. 2 správního řádu, zároveň námitky, které stěžovatel vznesl proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, konkrétně posoudil a rozebral.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s.; tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku výkladu a aplikace unijních předpisů, nevypořádal se s vadami, jimiž bylo zatíženo správní řízení, a které ovlivnily

rozhodnutí ministerstva i rozhodnutí ministra o rozkladu; napadený rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný, neboť soud nesrozumitelně a nedostatečně odůvodnil soulad správních rozhodnutí s unijními předpisy.

[8] Stěžovatel odkazuje na rozhodné předpisy, podle nichž je při přidělování bezplatných povolenek postupováno, poukazuje na definici zařízení podle čl. 3 Směrnice a na přílohu I Směrnice, ve které jsou zahrnuty mezi činnosti prováděné v zařízení rovněž výroba surového železa nebo oceli (z prvotních nebo druhotných surovin) včetně kontinuálního lití; poukazuje dále na Rozhodnutí 2011/278, podle kterého se zařízení rozdělují na jedno nebo více dílčích zařízení pro referenční úroveň produktu; dílčím zařízením pro referenční úroveň produktu se rozumí vstupy, výstupy a příslušné emise související s výrobou produktu, pro nějž byla stanovena referenční úroveň v příloze I; v té je mimo jiné stanovena referenční úroveň produktu tekutý kov – produkty zahrnuté do této referenční úrovně jsou definovány jako tekuté železo nasycené uhlíkem za účelem dalšího zpracování; zahrnuté procesy a emise referenční úrovně tekutý kov zahrnují mimo jiné i procesy přímo či nepřímo spojené s výrobními jednotkami kyslíkový konvertor. Stěžovatel dále odkazuje na čl. 10 Rozhodnutí 2011/278, dle kterého je rozhodné, že se počítá s dílčím zařízením a dále se vyžaduje, aby nedocházelo ke dvojímu započítávání.

[9] Stěžovatel konstatuje, že ministerstvo nejprve určilo, že zařízení stěžovatele Ocelárna I je způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek podle čl. 10 Směrnice, protože v něm stěžovatel v rozhodné době provozoval činnost uvedenou v příloze č. I Směrnice, konkrétně výrobu oceli. Ministerstvo zároveň stanovilo a předložilo Komisi k posouzení předběžné množství povolenek k přidělení zařízení Ocelárna I a zařízení společnosti AMO podle čl. 11 Směrnice a čl. 15 Rozhodnutí 2011/278 tak, že povolenky navrhlo rozdělit mezi zařízení Ocelárna I a zařízení společnosti AMO v poměru, v němž tato zařízení při výrobě surového železa a oceli skutečně produkují emise. Komise Rozhodnutím 2013/448 v souladu s čl. 11 odst. 3 Směrnice začlenění zařízení Ocelárna I do seznamu zařízení, na které se vztahuje Směrnice, a předběžné množství povolenek k přidělení zařízení Ocelárna I zamítla. V bodě 14 odůvodnění rozhodnutí Komise uvedla, že *„příděl pro zařízení uvedené v bodě C s identifikátorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05* (tj. zařízení stěžovatele) *započítává procesy zahrnuté do systémových hranic referenční úrovně tekutého kovu. Zařízení však tekutý kov nevyrábí, ale dováží. Vzhledem k tomu, že v zařízení s identifikátorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 k výrobě tekutého kovu nedochází, a není v něm tedy ani odpovídající dílčí zařízení pro referenční úroveň, podle kterého by se dal určit příděl povolenek podle čl. 10 rozhodnutí 2011/278/EU, navržené množství povolenek neodpovídá pravidlům pro přidělování a mohlo by dojít k dvojímu započítání.“* Zároveň Komise v čl. 1 odst. 2 třetí pododstavec rozhodnutí uvedla, že *„není námitek proti tomu, aby členský stát změnil předběžné celkové množství povolenek na emise k bezplatnému přidělení zařízením na jeho území zařazeným do seznamu podle odst. I a uvedeným v bodě C přílohy I tohoto rozhodnutí* (tj. mimo jiné i zařízení Ocelárna I – pozn. stěžovatele) *předtím, než stanoví konečné celkové roční množství pro každý rok období 2013 – 2020 podle čl. 10 odst. 9 rozhodnutí 2011/278/EU, pokud bude přidělení povolenek v souladu s čl. 10 odst. 2 písm. a) rozhodnutí 2011/278/EU a vyloučí se jakékoli příděly procesům, na které se vztahují systémové hranice referenční úrovně produktu pro tekutý kov stanovené v příloze I rozhodnutí 2011/278/EU pro zařízení, která surové tekuté kovy nevyrábějí, ale dováží, které by jinak vedlo k dvojímu započítávání.“*

[10] Stěžovatel konstatuje, že ministerstvo vydalo v návaznosti na uvedené Rozhodnutí 2013/448, rozhodnutí, kterým stěžovateli přidělilo povolenky tak, že při stanovení jejich výše nepřihlédlo vůbec k emisím vznikajícím při zpracování surového železa dováženého ze zařízení společnosti AMO na ocel v kyslíkových konvertorech; povolenky na tyto emise přidělilo společnosti AMO. Rozhodnutí ministerstva potvrdil ministr s tím, že Rozhodnutí 2013/448 je pro členské státy závazné; zároveň však též uvedl, že „*z Rozhodnutí 2011/278 jednoznačně nevyplývá, že se příděly povolenek mají vztahovat na výrobu určitého produktu, kterým je v řešeném případě tekutý kov, a pokud v zařízení nedochází k výrobě daného produktu, ale probíhají v něm procesy zahrnuté do systémových hranic referenční úrovně produktu, nelze povolenky přidělit*“ a „*právní úprava obsažená v Rozhodnutí 21011/278 zcela nevylučuje ani právní názor, ze kterého vycházela Česká republika v původním návrhu.*“ Z původního návrhu ministerstva jakož i z odůvodnění ministra v rozhodnutí o rozkladu dle stěžovatele plyne shoda o tom, že zařízení stěžovatele bylo zařízením ve smyslu čl. 3 Směrnice, neboť v něm probíhala činnost dle přílohy I Směrnice, konkr. výroba oceli, a probíhaly v něm v rámci výroby oceli procesy, které jsou zahrnuty do referenční úrovně systémových hranic produktu tekutý kov. Rozhodnutím ministerstva resp. ministra však stěžovateli žádné povolenky přiděleny nebyly, neboť to údajně neumožňuje Rozhodnutí 2013/448, které vychází z toho, že přestože v zařízení Ocelárna I probíhaly některé procesy zahrnuté do systémových hranic preferenční úrovně tekutý kov, vlastní výroba tekutého kovu v zařízení neprobíhá.

[11] Stěžovatel poukazuje na to, že v žalobě namítal vedle nepřezkoumatelnosti a procesního pochybení při vydání rozhodnutí ministerstva, že Rozhodnutí 2013/448 je nutno vyložit tak, že přidělení povolenek stěžovateli umožňuje; pokud by tomu tak nebylo, je Rozhodnutí 2013/448 nutno považovat za neplatné pro rozpor se Směrnicí a Rozhodnutím 2011/278. Stěžovatel proto navrhoval, aby městský soud v případě potřeby položil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ohledně výkladu a platnosti Rozhodnutí 2013/448. Městský soud konstatoval, že neshledal důvod pro předložení předběžné otázky, neboť výklad Rozhodnutí 2013/448 je jasný a otázku platnosti Rozhodnutí 2013/448 již Soudní dvůr EU vyřešil rozsudkem ve věci C – 180/15, ze dne 8. 9. 2016. Městský soud konstatoval, že rozhodnutí žalovaného je správné, Rozhodnutí 2013/448 je pro Českou republiku závazné a neumožňuje rozhodnout jinak.

[12] Stěžovatel považuje napadený rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný v části, v níž městský soud neshledal prostor pro položení předběžné otázky ohledně výkladu a platnosti Rozhodnutí 2013/448 s odkazem na rozsudek ve věci C-180/15. Městský soud pouze doslovně cituje uvedený rozsudek SDEU a otázky, které položil švédský senát pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí, poté konstatuje, že „*tento rozsudek považuje za aplikovatelný na tuto žalobu*“, resp. že v něm šlo „*o skutkově i právně srovnatelnou věc.*“ Městský soud však nikde nevysvětluje, v čem tato aplikovatelnost a srovnatelnost spočívá; nijak srozumitelně ani nevysvětluje, proč výklad Rozhodnutí 2013/448 považuje za jasný ve smyslu doktríny *acte clair* (ve smyslu rozhodnutí SDEU ve věci *Da Costa*) nebo za objasněný rozsudkem C-180/15 ve smyslu doktríny *acte éclairé* viz rozhodnutí SDEU ve věci *CILFIT*), a z jakých konkrétních důvodů. Názor městského soudu považuje nadto stěžovatel za nesprávný; jak přitom plyne z odůvodnění rozsudku, aplikace Rozhodnutí 2013/448 byla pro rozhodnutí městského soudu klíčová. Stěžovatel

poukazuje na konkrétní argumenty, které vznesl v žalobě, že Rozhodnutí 2013/448 lze vyložit i způsobem umožňujícím přidělení povolenek; tedy mimo jiné, že cílem Rozhodnutí 2013/448 nebylo nepřidělit mu povolenky žádné, nýbrž pouze zajistit, aby při přidělování těchto povolenek nedocházelo k dvojímu započítávání, což vyplývá i z bodu 13 Rozhodnutí 2013/448; toto rozhodnutí dle stěžovatele pouze reaguje na jeho specifickou situaci, neboť stěžovatel tekutý kov, či přesněji tekuté surové železo sám nevyráběl, ale dovážel jej jako meziprodukt a dále ho zpracovával výrobními procesy, které rovněž spadají pod referenční úroveň tekutého kovu. Stěžovatel poukazoval na to, že podle Komise v takovém případě existuje zvýšené riziko dvojího započítávání; Rozhodnutí 2013/448 proto ministerstvu ukládá zajistit, aby nemohlo dojít k dvojímu započtení (viz formulace v čl. 1 odst. 2 třetí pododstavec: „*které by jinak vedlo ke dvojímu započtení*“). Řešením dle stěžovatele nemůže být jednoduše nepřidělení povolenek. Stěžovatel rovněž v žalobě namítal, že přidělení povolenek společnosti AMO vztahující se k výrobním procesům reálně probíhajícím v zařízení stěžovatele je absurdní i z toho důvodu, že není jasné, jak může tato společnost monitorovat a vykazovat emise z výrobních procesů, které neprobíhají u ní, ale v zařízení stěžovatele; takový výsledek nemohl být zcela jistě Rozhodnutím 2013/448 sledován.

[13] Městský soud se argumenty stěžovatele vůbec nezabýval a bez dalšího vycházel pouze z toho, že výklad Rozhodnutí 2013/448 byl objasněn rozsudkem C-180/15. Městský soud v bodu 29 odkazuje na to, že SDEU ve svých rozhodnutích mimo jiné uvedl, *že je přípustné a možné, aby určité podniky žádné emisní povolenky pro své provozy nedostaly, pokud se jedná o dílčí zařízení, které příslušné podmínky nesplňuje – srov. výrok 5 – 6 rozsudku ze dne 8. 9. 2016 sp. zn. C – 180/15*“. Městský soud však zcela přehlédl, že výroky 5 – 6 uváděného rozsudku SDEU řeší výklad Rozhodnutí 2011/278, pokud jde o vztah a případný překryv mezi dílčími zařízeními pro referenční úroveň tepla a dílčími zařízeními pro referenční úroveň paliva tak, aby se zabránilo dvojímu započtení emisí a dvojímu přidělení povolenek. Stěžovatel se však domáhal přidělení povolenek podle jiných pravidel, konkr. dle pravidel pro přidělování povolenek pro dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu. Rozsudek ve věci C – 180/15 se rovněž nijak nezabýval bodem 14 odůvodnění Rozhodnutí 2013/448, který je pro otázku přidělení povolenek stěžovateli zásadní. Městský soud tak rozsudek ve věci C -180/15 aplikoval zcela chybně.

[14] Pokud jde o otázku posouzení platnosti Rozhodnutí 2013/448, městský soud vyšel chybně z toho, že pokud SDEU rozsudkem ve věci C-180/15 prohlásil za neplatnou pouze určitou část Rozhodnutí 2013/448, potvrdil tím zároveň platnost jeho zbývajících částí; taková úvaha však není správná. Z textu žaloby je zřejmé, že se stěžovatel domáhal přezkoumání platnosti Rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž Komise zamítla začlenění zařízení Ocelárna I do seznamu zařízení, na které se vztahuje Směrnice; jinak řečeno, domáhal se přezkoumání platnosti čl. I Rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, ve kterém se zamítá přidělení bezplatných povolenek ne emise zařízení uvedenému v příloze I bodě C pod identifikátorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05. Z rozsudku C-180/15 však plyne, že SDEU v řízení o předběžné otázce posuzoval platnost Rozhodnutí 2013/448 pouze v rozsahu čl. 4 přílohy II, jimiž byl stanoven opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví; v žádném případě tak nelze dovozovat, jak to chybně učinil městský soud, že SDEU výše uvedeným rozsudkem vyřešil otázku platnosti jiných částí Rozhodnutí 2013/448 včetně části rozhodnutí, jejíhož přezkumu se stěžovatel domáhá. Naopak lze

poukázat např. na rozsudek Tribunálu sp. zn. T-630/13 ze dne 26. září 2014, kterým Tribunál zrušil čl. 1 odst. 1 Rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, ve kterém zamítá přidělení bezplatných povolenek na emise zařízením uvedeným v příloze I bodu D na základě dílčího zařízení pro emise z procesů výroby zinku ve vysoké peci a souvisejících procesech. Stěžovatel má za to, že Rozhodnutí 2013/448 je vyložitelné tak, jak uvedl již v žalobě, jinak by je bylo nutno považovat za rozporné s cíli Směrnice a s Rozhodnutím 2011/278. Pokud městský soud uvedl, že Komise v rozhodnutí 2013/448 v odst. 14 přímo posoudila sporný výklad unijních předpisů a rozhodla v tom smyslu, že činnost, kterou stěžovatel v příslušném provoze vykonává, nenaplňuje znaky činnosti, která může být předmětem vydáním emisních povolenek, takový závěr z rozhodnutí nevyplývá.

[15] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěry městského soudu o tom, že řízení nebylo stiženo procesními vadami, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatel zejména nedostal příležitost seznámit se se všemi podklady, ze kterých ministerstvo zjevně vycházelo. Městský soud např. konstatuje, že „*pokud tedy tento dokument* (zde stanovisko advokátní kanceláře Brož, Sedlatý s.r.o. ze dne 23. 9. 2013 – pozn. stěžovatele)*nebyl žalobci jako účastníku řízení zpřístupněn, k žádnému porušení jeho práva, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí jako takového, nedošlo, neboť tento dokument pro posouzení celé věci není významný.*“ Podle názoru stěžovatele je zcela nepřípustné, že rozhodování ministerstva je z hmotněprávního hlediska založeno na interpretaci evropských předpisů, ale stanovisko externího poradce ministerstva ohledně této interpretace nemá stěžovatel k dispozici a nemůže se k němu vyjádřit, protože *není významné.* Totéž platí ohledně korespondence mezi ministerstvem a Komisí předcházející vydání Rozhodnutí 2013/448, na jehož platnosti a výkladu jsou rozhodnutí žalovaného a napadený rozsudek založeny. Např. dopis náměstka ministra životního prostředí Tomáše Podivínského Generálnímu ředitelství pro otázky klimatu Delbekemu ze dne 27. 5. 2013, který obsahoval předběžnou alokaci povolenek zařízení Ocelárna I a zařízení společnosti AMO, stěžovatel do dnešního dne neviděl a nemohl se k němu vyjádřit, přestože Rozhodnutí 2013/448 je vlastně bezprostřední reakcí na něj. Bez možnosti nahlédnutí do veškerých podkladů, ze kterých ministerstvo a ministr zjevně vycházeli, není dle stěžovatele možné bez dalšího hodnotit, do jaké míry žalovaný z těchto podkladů vycházel, a ani není možné, jak činí městský soud, hodnotit, že porušení procesních zásad nedosahuje takové intenzity, že by to (ne)mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[16] Stěžovatel shrnuje, že napadený rozsudek městského soudu je ohledně posouzení a interpretace Rozhodnutí 2013/448 věcně nesprávný a nedostatečně odůvodněný; městský soud nesprávně vychází z rozsudku C-180/15, který na věc nedopadá; rozsudek městského soudu je proto nepřezkoumatelný. Městský soud se rovněž nedostatečně vypořádal s namítanými procesními vadami před správními orgány, které ovlivnily zákonnost vydaného správního rozhodnutí. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud správně a úplně zjistil skutkový stav věci a správně jej po právní stránce posoudil. Pokud jde o kasační námitky stěžovatele, má žalovaný za to, že již byly dostatečně posouzeny jak žalovaným, tak i v napadeném rozsudku městského soudu. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[18] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[19] Předmětem správního řízení bylo stanovení přídělu bezplatných povolenek stěžovateli jakožto provozovateli zařízení Ocelárna I v souladu s § 10 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. o povolenkách. V uvedeném zařízení stěžovatel mimo jiné v kyslíkových konvertorech zpracovával na ocel železo dovážené ze zařízení společnosti AMO.

[20] Rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno na základě §10 odst. 1 zákona o povolenkách, podle kterého žalovaný rozhodoval o bezplatném přidělení povolenek postupem a v množství vypočítaném na základě rozhodnutí Komise 2011/278, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES; bezprostředním podkladem pro rozhodnutí žalovaného bylo Rozhodnutí 2013/448, o vnitrostátních prováděcích opatřeních pro přechodné bezplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů v souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Rozhodnutí 2013/448 stejně jako rozhodnutí 2011/278 byla přijata k provedení Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve společenství a o změně směrnice Rady 96/62/ES.

[21] Stěžovatel namítá především nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jakož i nesprávnost jeho závěrů ohledně interpretace Rozhodnutí 2013/448, zejména jeho bodu 14. Podle názoru městského soudu v daném případě Komise jednoznačně rozhodla, že stěžovatel tekutý kov neprodukuje, ale pouze dováží, proto nesplňuje podmínky pro příslušné přidělení povolenek.

[22] Rozhodnutí 2013/448 stanoví: *(14) Pokud jde o používání referenčních úrovní pro tekutý kov ve vnitrostátních prováděcích opatřeních navržených Českou republikou, Komise zjistila, že příděly povolenek zařízením s identifikátorem CZ-existing-CZ-73-CZ-0134-11/M uvedeným v bodě C (*společnost AMO –pozn. NSS*) neodpovídají hodnotám referenčních úrovní pro tekutý kov vynásobeným příslušnou historickou úrovní činnosti týkající se produktů, které byly předloženy ve vnitrostátních prováděcích opatřeních, a neodpovídají proto čl. 10 odst. 2 písm. a) rozhodnutí 2011/278/EU. Komise proto nesouhlasí s přídělem povolenek tomuto zařízení, dokud nebude chyba odstraněna. Komise navíc zjistila, že příděl pro zařízení uvedené v bodě C s identifikátorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05* (společnost EVRAZ VÍTKOVICE STEEL. a.s – tj. stěžovatel – pozn. NSS*) započítává procesy zahrnuté do systémových hranic referenční úrovně tekutého kovu. Zařízení však tekutý kov nevyrábí, ale dováží. Vzhledem k tomu, že v zařízení s identifikátorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 k výrobě tekutého kovu nedochází, a není v něm tedy ani odpovídající dílčí zařízení pro referenční úroveň, podle kterého by se dal určit příděl povolenek podle článku 10 rozhodnutí 2011/278/EU, navržené množství povolenek neodpovídá pravidlům pro přidělování a mohlo by dojít k dvojímu započítání. Komise proto nesouhlasí s příděly zařízením uvedeným v bodě C přílohy I tohoto rozhodnutí.“*.

[23] Článek I. odst. 2 třetí pododstavec Rozhodnutí 2013/448: „*Není námitek proti tomu, aby členský stát změnil předběžné celkové roční množství povolenek na emise k bezplatnému přidělení zařízením na jeho území zařazeným do seznamu podle odstavce 1 a uvedeným v bodě C přílohy I tohoto rozhodnutí předtím, než stanoví konečné celkové roční množství pro každý rok období 2013 2020 podle čl. 10 odst. 9 rozhodnutí 2011/278/EU, pokud bude přidělení povolenek v souladu s čl. 10 odst. 2 písm. a) rozhodnutí 2011/278/EU a vyloučí se jakékoli příděly procesům, na které se vztahují systémové hranice referenční úrovně produktu pro tekutý kov stanovené v příloze I rozhodnutí 2011/278/EU pro zařízení, která surové tekuté kovy nevyrábějí, ale dovážejí, které by jinak vedlo ke dvojímu započítání.*“(zvýraznění provedeno NSS)

[24] Podle čl. 10 odst. 1 Rozhodnutí 2011/278 „*na základě údajů shromážděných v souladu s článkem 7 členské státy pro každý rok vypočítají množství povolenek na emise bezplatně přidělených od roku 2013 každému stávajícímu zařízení na jejich území dle odst. 2 až 8.*“ Podle odst. 2 písm. a) „*pro účely tohoto výpočtu členské státy nejprve pro každé dílčí zařízení zvlášť stanoví předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise, a to tímto způsobem: u každého dílčího zařízení pro referenční úroveň produktu odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise za daný rok hodnotě této referenční úrovně produktu, jak je uvedeno v příloze I, která se vynásobí příslušnou historickou úrovní činnosti týkající se produktů.*“

[25] Podle čl. 2 Směrnice se tato použije na emise z činností uvedených v příloze I a „*na skleníkové plyny uvedené v příloze II,* tj. i na *výrobu surového železa nebo oceli (z prvotních nebo druhotných surovin) včetně kontinuálního lití o kapacitě větší než 2,5 t za hodinu.*“ (viz bod 6 přílohy I Směrnice).

[26] Není mezi stěžovatelem a žalovaným sporné, že Směrnice se vztahuje i na výrobu oceli v zařízení stěžovatele Ocelárna I. Stěžovatel odebírá od společnosti AMO tekuté surové železo jako meziprodukt pro výrobu oceli v zařízení stěžovatele. Zdrojem emisí, ohledně nichž mají být přiděleny bezplatné povolenky, je jak výroba tekutého kovu ve vysoké peci, tak i jeho zušlechťování na ocel v kyslíkových konvertorech. Skutečnost, že v nich vzniklá emisí méně, neznamená, že nevznikají, ani to, že by tento typ emisí byl vyloučen z přidělování povolenek dle Směrnice.

[27] V čl. 3 Směrnice je zařízení definováno jako „*stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I a jakékoliv další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v dotyčném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění*“*;* provozovatelem je „*jakákoliv osoba, která zařízení provozuje nebo řídí nebo na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickou funkcí zařízení.*“

[28] Podle čl. 6 Směrnice *rozdělují členské státy všechna zařízení způsobilá pro bezplatné přidělení povolenek na emise na jedno nebo více dílčích zařízení: a) dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu, b) dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla, c) dílčí zařízení pro referenční*

úroveň paliva, d) dílčí zařízení pro emise z procesů. Dílčí zařízení musí v co největší možné míře odpovídat fyzickým částem zařízení.

[29] Z uvedeného vyplývá, že se předpokládá, že jedno zařízení má jeden provozovatel, na druhou stranu se umožňují situace, kdy jeden provozovatel má vícero zařízení na tomtéž místě. Povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů se tedy může vztahovat na jedno či více zařízení na tomtéž místě, která jsou provozována týmž provozovatelem. Je pravdou, že není výslovně presumována situace, která nastala v projednávané věci, kdy procesy výroby produktu probíhají ve dvou zařízeních. Tato specifická skutečnost však ještě nemůže bez dalšího znamenat odepření práva na přidělení odpovídajícího množství bezplatných povolenek podle zásad vyjádřených ve Směrnici ohledně procesů v jednotlivých zařízeních probíhajících.

[30] Podle čl. 10 odst. 8 Rozhodnutí 2011/278/EU *„při stanovování předběžného celkového ročního množství povolenek na emise bezúplatně přidělených jednotlivým zařízením členské státy zajistí, aby emise nebyly započteny dvakrát a aby množství přidělených povolenek nebylo záporné. Emise se nezapočítávají dvakrát zejména v případě, že zařízení dováží meziprodukt, na nějž se vztahuje referenční úroveň produktu podle definice příslušných systémových hranic stanovené v příloze I při stanovování celkového předběžného ročního množství bezplatných povolenek na emise přidělených oběma dotčeným zařízení.“* Rozhodnutí Komise tedy výslovně počítá se situací, kdy zařízení dováží meziprodukt, na který se vztahuje příslušná referenční úroveň produktu. Taková situace by však nemohla nastat, pokud by mělo platit, že pro přidělení povolenek by musely proběhnout všechny procesy zahrnuté pod příslušnou referenční úrovní, jak tvrdí žalovaný. Meziprodukt totiž z podstaty věci nikdy nemůže zahrnovat všechny takové procesy, protože je vždy předmětem dalšího zpracování v jiném zařízení.

[31] S přihlédnutím k výše nastoleným závěrům obsaženým v rozhodnutích Komise, jakož i s přihlédnutím k cílům Směrnice, nelze dle Nejvyššího správního soudu dospět k jednoznačnému závěru, jak učinil městský soud, totiž, že Rozhodnutím 2013/448 bylo jednoznačně řečeno, že stěžovateli nepřísluší povolenky žádné z důvodu, že stěžovatel nevyrábí tekutý kov. Takový závěr z čl. 14 Rozhodnutí 2013/448 nevyplývá. Pokud městský soud uvedl, že Komise v Rozhodnutí 2013/448 v odst. 14 přímo posoudila sporný výklad unijních předpisů a rozhodla v tom smyslu, že činnost, kterou stěžovatel v příslušném provoze vykonává, nenaplňuje znaky činnosti, která může být předmětem vydáním emisních povolenek, nelze mu dle Nejvyššího správního soudu přisvědčit, neboť takový závěr z rozhodnutí jednoznačně nelze dovodit. V tomto směru převzal městský soud odůvodnění žalovaného, které se však samo dostatečně nevypořádalo s námitkami stěžovatele ohledně závěrů rozhodnutí Komise a nikterak se nezabývalo jeho konkurující interpretací, kterou stěžovatel podložil rovněž odborným posouzením. Žalovaný odkazem na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí fakticky bez dalšího upřednostnil stanovisko advokátní kanceláře Brož, Sedlatý, které si nechalo vypracovat ministerstvo. Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit se závěrem městského soudu, že rozhodnutí Komise je jasné a přehledné a že žalovaný nemohl postupovat jinak. Už samotné názorové střety ohledně výkladu Rozhodnutí 2013/448 svědčí o tom, že za jednoznačné je považovat nelze, nicméně i tak je nutno k jeho interpretaci přistupovat při respektování cílů a smyslu

Směrnice, jakož i s přihlédnutím k obsahu ostatních ustanovení Směrnice či jednotlivých rozhodnutí Komise.

[32] Odkazuje-li městský soud v souvislosti s posouzením platnosti Rozhodnutí 2013/448 a žádostí o předběžnou otázku na rozsudek SDEU ve věci C-180/15, činí tak zcela nepřípadně. Z rozsudku C-180/15 vyplývá, že Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce posuzoval platnost Rozhodnutí 2013/448 pouze v rozsahu čl. 4 přílohy II, jímž byl stanoven opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví; v žádném případě tak nelze dovozovat, jak to chybně učinil městský soud, že SDEU výše uvedeným rozsudkem vyřešil otázku platnosti jiných částí Rozhodnutí 2013/448, včetně té části rozhodnutí, jejíhož přezkumu se stěžovatel domáhá. Ostatní citované rozsudky ve věcech C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, se týkají posouzení platnosti čl. 15 odst. 3 Rozhodnutí 2011/278 - stanovení opravného koeficientu při výrobě tepla. Závěr městského soudu, že uvedená problematika byla již dostatečně posouzena SDEU, a byla dostatečně vyřešena v rámci již položených předběžných otázek, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[33] K samotnému požadavku stěžovatele na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru ohledně platnosti a výkladu Rozhodnutí 2013/448 Nejvyšší správní soud uvádí, že dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie platí: „*Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr Evropské unie v co nejkratší lhůtě.*“

[34] Městský soud představuje soud, o němž pojednává výše citovaný druhý odstavec čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, tj. jde o soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Předběžná otázka se může týkat jednat *výkladu* smluv, které tvoří primární právo Evropské unie, a výkladu aktů Evropské unie, jednak *platnosti* těchto aktů (viz výše citovaný čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). Soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, *může* požádat o rozhodnutí o předběžné otázce, jsou-li splněny určité podmínky. Jde tak o možnost danou takovému soudu, nikoli o jeho bezvýhradnou povinnost. K tomu srov. Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde Praha, a. s. 2005, kde je na straně 133 uvedeno: „*Toto ustanovení se týká všech soudů členských států, jejichž rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Z hlediska komunitárního práva jim proto nevzniká povinnost, nýbrž oprávnění obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr.*“ Dále lze poukázat na stranu 139 dané publikace, kde je uvedeno: „*Český soud, který není soudem posledního stupně, je však oprávněn řešit i obtížné otázky výkladu komunitárního práva při neexistenci ustálené judikatury Soudního dvora samostatně. Jedná se vlastně o jedinou oblast, ve které národním soudům doposud zbylo poměrně široké uvážení.*“

[35] Jde-li o výklad smluv či aktů Evropské unie, nemá soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky dle vnitrostátního práva, bezvýhradnou povinnost obracet se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie. Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, C-314/85 (zejména jeho body 13 až 15), v němž Soudní dvůr k čl. 177 Smlouvy o Evropském hospodářském společenství (dnešnímu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) uvedl: „*Článek 177 sice umožňuje vnitrostátním soudům, jejichž rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, aby pokládaly Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se výkladu nebo posouzení platnosti, neřeší však otázku, zda tyto soudy mohou samy o sobě prohlásit právní akty orgánů Společenství za neplatné. Tyto soudy mohou zkoumat platnost právního aktu Společenství, a pokud usoudí, že důvody neplatnosti dovolávané účastníky řízení nejsou opodstatněné, mohou je odmítnout a učinit závěr, že akt je platný v plném rozsahu. Tímto jednáním nezpochybňují totiž existenci aktu Společenství. Naopak nemají pravomoc prohlásit akty orgánů Společenství za neplatné.*“

[36] Následně Soudní dvůr v rozsudku ze dne 10. 1. 2006, *International Air Transport Association (IATA)*, C-344/04, odpovídal na otázku, zda v případě podání žaloby, kde jsou vzneseny otázky ohledně platnosti ustanovení aktu Evropského společenství, které vnitrostátní soud považuje za obhajitelné a nikoli neopodstatněné, existují nějaké právní zásady Společenství týkající se kritéria nebo meze, které musí vnitrostátní soud použít, když rozhoduje o tom, zda položit předběžnou otázku na platnost aktu Evropské unie. V bodech 28 až 30 tohoto rozsudku Soudní dvůr Evropské unie uvedl, že „*článek 234 ES* [dnešní čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, pozn. NSS] *nepředstavuje procesní prostředek, který mají k dispozici účastníci řízení ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem, a nestačí tedy, že účastník tvrdí, že spor nastoluje otázku ohledně platnosti práva Společenství, aby dotyčný soud musel mít za to, že vyvstala otázka ve smyslu článku 234 ES (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 9). Z toho plyne, že existence zpochybnění platnosti aktu Společenství před vnitrostátním soudem sama o sobě nedostačuje k tomu, aby předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru bylo odůvodněné. Pokud jde o soudy, jejichž rozhodnutí lze napadnout opravným prostředkem podle vnitrostátního práva, Soudní dvůr rozhodl, že tyto soudy mohou zkoumat platnost aktu Společenství, a nepovažují-li důvody neplatnosti, jichž se účastníci řízení před nimi dovolávají, za opodstatněné, mohou tyto důvody zamítnout s konstatováním, že akt je platný v plném rozsahu. Tímto jednáním totiž nezpochybňují existenci aktu Společenství (výše uvedený rozsudek Foto-Frost, bod 14). Pokud se takové soudy naproti tomu domnívají, že jeden nebo více důvodů neplatnosti uvedených účastníky řízení nebo popřípadě uplatněných bez návrhu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. června 1981, Salonia, 126/80, Recueil, s. 1563, bod 7) jsou opodstatněné, musejí přerušit řízení a obrátit se na Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce směřujícím k posouzení platnosti.*“

[37] Nejvyšší správní soud konstatuje, že soud, proti jehož rozhodnutí lze podat opravné prostředky podle vnitrostátního práva, má daleko užší prostor pro zvážení, zda podá předběžnou otázku k neplatnosti aktu Evropské unie, než je tomu u zvážení, zda podá předběžnou otázku k výkladu primárních smluv či aktů Evropské unie. Postup městského soudu, zda podat či nepodat předběžnou otázku, se odvíjí od posouzení toho, zda vůbec či do jaké míry považuje námitky proti platnosti aplikovaného Rozhodnutí 2013/448 za opodstatněné.

[38] Nejvyšší správní soud shledal pochybení městského soudu v tom, že se především vůbec nezabýval argumentací stěžovatele, že cílem Rozhodnutí 2013/448 nebylo nepřidělit stěžovateli povolenky žádné, což by bylo v rozporu se Směrnicí, ale pouze zajistit, aby při přidělování povolenek nedocházelo ke dvojímu započítávání, a bez dalšího vycházel pouze z toho, že výklad Rozhodnutí 2013/448 byl objasněn rozsudkem C-180/15. Městský soud nikterak nezohlednil při svých závěrech o smyslu odst. 14 Rozhodnutí 2013/448 článek 290 Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. čl. 10a Směrnice; nepřihlížel ani k ostatním ustanovením posuzovaného Rozhodnutí 2013/448, v němž např. v bodě 13. se mimo jiné výslovně připouští, že i při zpracování surového železa na ocel v kyslíkových konvertorech emise vznikají, i když v menším množství než při výrobě tekutého železa: „*v souladu s tím by měla být referenční úroveň mnohem širší, pokud pokrývá zařízení, která dovážejí a zpracovávají tekutý kov v kyslíkových konvertorech na ocel*“. Městský soud se nevypořádal dostatečně ani s námitkou rozporu napadeného rozhodnutí žalovaného se Směrnicí i s Rozhodnutím 2011/278. Námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti v tomto směru jsou důvodné. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že Rozhodnutí 2013/448 vyjadřuje právní názor Komise, přitom žalovaný je povinen toto rozhodnutí vykládat způsobem souladným s právem Evropské unie. Městský soud přistoupil k výkladu evropských právních norem rovněž bez ohledu na posouzení otázky možného narušení hospodářské soutěže a zajištění řádného fungování trhu s uhlíkem, jak požaduje mimo jiné i rozhodnutí Komise.

[39] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit městskému soudu ani v hodnocení namítaných procesních vad v řízení a nepřezkoumatelnosti samotného rozhodnutí žalovaného. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, resp. z rozhodnutí ministra je zjevné, že právě z názoru advokátní kanceláře Brož, Sedlatý žalovaný (často i doslovně) vycházel, včetně převzetí doporučení o soukromoprávním vypořádání ohledně odkupu povolenek mezi stěžovatelem a společností AMO. Ve správním spise je rovněž založeno jiné právní posouzení společnosti Deloitte Advisory s. r. o, které naopak ministerstvu předkládá názor svědčící poměrnému rozdělení povolenek; stejný názor zastává ve svém stanovisku, které předložil stěžovatel, i advokátní kancelář Allen & Overy. Pokud městský soud tedy konstatuje, že se jedná o podklad, který podle názoru soudu pro skutkové ani právní posouzení není podstatný, a pokud tedy tento dokument nebyl stěžovateli jako účastníku řízení zpřístupněn, k žádnému porušení jeho práva, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí jako takového, nedošlo, neboť tento dokument pro posouzení celé věci není významný, nelze mu, pokud jde o otázku právního posouzení, přisvědčit. Naopak právě z právního názoru zde vysloveného žalovaný zjevně vycházel, ačkoli měl k dispozici i další právní rozbory, k nimž nepřihlížel a ani se s nimi nijak nevypořádal.

[40] Nelze souhlasit s městským soudem ani v tom, že procesní pochybení ohledně neumožnění nahlédnutí do všech podkladů ve spise žalovaný napravil, „*neboť v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, proč příslušné podklady nepovažuje při posouzení věci za klíčové a současně uvedl jejich obsah.*“ Vzhledem k tomu, že se jedná mimo jiné např. i o korespondenci ministerstva s Komisí ohledně přidělení povolenek, na kterou se žalovaný rovněž odvolává, nelze dle Nejvyššího správního soudu přisvědčit městskému soudu v závěru, že se jedná o skutečnosti, které pro samotný rozhodovací důvod nejsou podstatné, a proto toto pochybení nemohlo mít vliv na zákonnost a správnost rozhodnutí.

To, že stěžovateli nebylo umožněno seznámit se s poklady rozhodnutí, nemůže žalovaný napravit pouze tím, že jejich výčet a obsah uvede až v rozhodnutí o rozkladu.

[41] Co se týče stěžovatelem uplatněných námitek stran interpretace Rozhodnutí 2013/448 a jeho vlivu na výrok přezkoumávaného rozhodnutí, žalovaný pouze odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí; právě proti tomuto odůvodnění však stěžovatel vznesl námitky a předložil konkurující argumentaci. S ní se žalovaný vůbec nevypořádal. Žalovaný dále bez dalšího konstatoval, že rozhodnutí nepovažuje za diskriminační, aniž by uvedl, z čeho tak usuzuje, a to za situace, kdy zjevně k nastolení nerovného soutěžního prostředí přidělením povolenek pouze společnosti AMO došlo (nadto za emise, které sama neprodukovala). Žalovaný se tak dostatečně nevypořádal s námitkami stěžovatele, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností; rovněž pro tuto vadu měl městský soud jeho rozhodnutí zrušit.

[42] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný v části týkající se výkladu Rozhodnutí 2013/448, resp. posouzení otázky jeho platnosti; městský soud se nezabýval žalobními námitkami stěžovatele, resp. odůvodnění neobsahuje úvahy soudu, z nichž by vyplývalo, proč námitky stěžovatele považuje za liché nebo vyvrácené. Dílem městský soud rovněž založil své úvahy na nepřípadné argumentaci a judikatuře, která na projednávanou věc nedopadá. Pokud městský soud setrval na hodnocení žalovaného, co se týče namítaných procesních vad spočívajících v nemožnosti stěžovatele seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je jeho postup v rozporu se zákonem.

[43] Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky stěžovatele důvodné, proto rozsudek městského sodu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V novém rozsudku rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu