

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Frank Bold Society, z. s.**, sídlem Údolní 567/33, Brno, IČ: 653 41 490, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 32, Praha 1, zastoupenému Mgr. Michaelem Dubem, advokátem, sídlem Na Baště sv. Jiří 258/7, Praha 6, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Sev.en EC, a.s., sídlem K Elektrárně 227, Chvaletice, IČ: 287 86 009, zastoupené JUDr. Petrem Zákouckým, LL.M., advokátem, sídlem Jungmannova 24, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu ze dne 15. června 2016, č. j. MPO 23617/16/10200/0100, PID MIPOX020XX8U, a č. j. MPO 23617/16/10200/010, PID MIPOX020XXE0, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. února 2018, č. j. 6 A 130/2016 - 192,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. února 2018, č. j. 6 A 130/2016 – 192 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Osoba zúčastněná na řízení provozuje tepelnou elektrárnu Chvaletice. Na základě její žádosti vydalo Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor stavební úřad, dne 8. června 2015 stavební povolení na stavbu *„Sekundární denitrifikace bloků B3, B4“*. Tentýž stavební úřad vydal dne 14. března 2016, opět na základě žádosti osoby zúčastněné

na řízení, stavební povolení na stavbu „*Rekonstrukce elektrostatických odlučovačů na blocích B3, B4 v 7EC*“. Žalobce podal proti oběma rozhodnutím rozklad, v němž zejména namítl, že měly být předem posouzeny vlivy záměru, který byl oběma napadenými rozhodnutími povolen, na životní prostředí (proces EIA), což se nestalo. Ministr průmyslu a obchodu zamítl dne 15. června 2016 rozklad žalobce proti oběma stavebním povolením rozhodnutími označenými v návětí tohoto rozsudku. Tato rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), ten mu však nedal za pravdu a jeho žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[2] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní namítal, že rozsudek městského soudu je v některých bodech nepřezkoumatelný, v jiných trpí špatným právním posouzením věci. Žalobce vychází z teze, že s ohledem na smysl a účel zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o EIA“), je potřeba v něm použitý pojem „změna záměru“ vykládat široce, k čemuž také bohatě cituje judikaturu Soudního dvora EU (dále též „SDEU“). Podle žalobce záměr osoby zúčastněné na řízení spočívá v celkové renovaci elektrárny Chvaletice. V důsledku této změny dojde k prodloužení její životnosti v právním slova smyslu – elektrárna, která by k roku 2020 musela s největší pravděpodobností ukončit činnost nebo přinejmenším značně omezit výrobu, protože by přestala splňovat nové emisní limity, bude moci být v důsledku instalace nových technologií provozována nadále přinejmenším po dobu dalších deseti let (tj. do roku 2030). Podle žalobce jde tudíž o časové rozšíření rozsahu záměru spočívající ve skokovém prodloužení doby životnosti daného zařízení. Fakticky se tím v letech 2020-2030 navýší kapacita elektrárny o celý výkon obou dotčených bloků B3 a B4 (2x192 MW), což znamená překročení limitní hodnoty 200 MW podle bodu č. 3.1 přílohy č. 1 zákona o EIA. Na tom podle žalobce nic nemění argument žalovaného a městského soudu, že stavební povolení elektrárny Chvaletice neobsahuje žádné časové omezení pro její provoz. Životnost zařízení nelze rekonstrukcemi prodlužovat do nekonečna. Záměr rozhodně nemá charakter běžné údržby či opravy, o čemž svědčí nejen vyjádření provozovatele na jeho webových stránkách, ale též fakt, že se má zvýšit objem obestavěného prostoru elektrárny o 5 400 m^2, tj. o 16 % původního objemu.

[3] Žalobce dále poukazuje na to, že i když výsledkem záměru má být snížení emisí prachu a dusíku díky instalaci nových čistících technologií, záměr má zároveň i negativní vliv na životní prostředí, neboť dojde k zvýšení emisí oxidu uhelnatého (CO) o 117 t/rok, zvýšení příspěvku elektrárny k celkové úrovni znečištění ovzduší oxidem siřičitým (SO_2) o 23–64 % a dále vzniknou zcela nové emise amoniaku (NH_3) v množství 57 t/rok. Oba záměry měly být posouzeny společně z důvodu jejich spojení do jedné veřejné zakázky, časové a místní souvislosti a s ohledem na jejich synergický vliv na životní prostředí. To se však nikdy nestalo, na rozdíl od toho, co tvrdí ve svém rozsudku městský soud. Ministerstvo životního prostředí se vyjadřovalo pouze k denitrifikaci jako možnému zdroji amoniaku, nikdy ne k celému záměru prodloužení životnosti elektrárny. Tím, že nebyl proveden proces EIA, zkrátily správní orgány v rozporu s Aarhuskou úmluvou veřejnost na jejím právu účastnit se rozhodování o záměru. To nelze zhojit ani odkazem na postup

podle zákona o integrované prevenci, neboť prostřednictvím integrované prevence nelze dosáhnout posouzení různých variant záměru, stanovení závazných podmínek stavebního povolení ani stanovení kompenzační opatření, neprobíhají také konzultace s dotčenou veřejností.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že jako orgán veřejné moci je vázán zákonem a musí se omezit výhradně na zkoumání, zda změna samotná svou vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, popř. zda záměr nemá významný nepříznivý vliv na životní prostředí, což v daném případě nebylo splněno. Z hlediska rozsahu nedochází ani ke zvýšení výrobní kapacity elektrárny, ani ke změně výrobního postupu, ale pouze k obměně a doplnění určitých technologických částí tak, aby zařízení i nadále splňovalo legislativní požadavky. Konkrétně se jedná o instalaci nádrží na močovinu užívanou ke snížení emisí NO_x v kouřových plynech a jejich propojení s jednotlivými kotli a dále o výměnu stávajících elektrostatických odlučovačů tuhých složek spalin za nové, výkonnější. Stěžovatelův koncept „právní životnosti“ žalovaný odmítá, neboť nemá žádnou oporu v zákoně. Pokud jde o vliv na životní prostředí, ten ve vztahu k denitrifikační technologii hodnotil Krajský úřad Pardubického kraje a neshledal, že by bylo nutné provést zjišťovací řízení. To vychází z faktu, že dopady záměru na životní prostředí budou převážně pozitivní (snížení emisí oxidů dusíku), významné negativní vlivy se nepředpokládají, jak uzavírá i rozptylová studie. K emisím amoniaku tatáž studie uvádí, že se pohybují pod tisícinou hygienického limitu, tj. nejvyšší přípustné koncentrace v patnáctiminutovém průměru.

[5] Denitrifikační technologii dále posuzovaly správní orgány i v rámci daném zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o IPPC“), který je vůči procesu EIA komplementární. Zde mohla dotčená veřejnost uplatňovat svá práva a stěžovatel tak učinil a bránil se proti výslednému rozhodnutí, tj. 12. změně integrovaného povolení elektrárny Chvaletice taktéž opravnými prostředky (řízení vedené u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, pod sp. zn. 52 A 58/2017). Žalovaný zde připomněl, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná. Ohledně dělení záměru pro účely vydání stavebního povolení žalovaný poukazuje na to, že obsah žádosti o stavební povolení je v dispozici žadatele. Nicméně každý z obou záměrů se týkal jiné části zařízení, sledoval jiný cíl a byl prováděn v jiné části areálu, tudíž nešlo o účelový postup. Stavební úřad ostatně nemohl ani z časového hlediska dost dobře obě řízení spojit, neboť žádosti byly (zřejmě ve vazbě na harmonogram prací) podány s odstupem šesti měsíců.

[6] Osoba zúčastněná na řízení se soustředila ve svém vyjádření ke kasační stížnosti na to, že stavebními zásahy nedošlo ke změně původního záměru, tj. hnědouhelné elektrárny. Z hlediska rozsahu či kapacity bude elektrárna nadále vyrábět stejné množství energie, jen s menší zátěží pro životní prostředí. Dojde pouze k výměně již existujících komponentů (elektrostatické odlučovače zachycující prach) a k výstavbě zařízení pro skladování chemických látek sloužících k denitrifikaci výrobního procesu. Obestavěný prostor nehraje z hlediska instalovaného výkonu zařízení žádnou roli. V této souvislosti osoba zúčastněná zpochybnila odkazy stěžovatele na judikaturu SDEU jako dezinterpretující. Tato judikatura nic o „časovém rozsahu“ ani době životnosti zařízení

neuvádí, ba naopak z ní vyplývá, že za změnu záměru lze považovat toliko změnu fakticky rovnocennou nové výstavbě, jak osoba zúčastněná dovodila ve svém vyjádření rozborem jednotlivých rozsudků SDEU a stanoviska Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, na které odkazoval stěžovatel.

[7] Podle osoby zúčastněné nemá záměr ani žádný významný negativní vliv na životní prostředí. Zavedená selektivní nekatalytická redukce byla a až doposud stále je považována za nejlepší dostupnou technologii pro snižování emisí NO_X, a to i podle aktuálních evropských předpisů. V souvislosti s jejím zavedením dojde pouze k zanedbatelnému zvýšení emisí amoniaku (a to ještě jen v případě špatného dávkování močoviny) a k marginálnímu zvýšení emisí CO, (nikoliv CO_2, jak uvádí stěžovatel). Zatímco pro oxidy dusíku stanovují české předpisy specifický emisní limit, pro amoniak nikoliv, čímž reflektují jeho minimální škodlivost pro životní prostředí. Osoba zúčastněná proto uzavřela, že žádný z obou stavebních záměrů ani oba dohromady nedosahují limitních hodnot podle zákona o EIA ani nemají významný nepříznivý vliv na životní prostředí. Právo veřejnosti účastnit se posouzení záměru proto nevzniklo a nemohlo tak ani být porušeno. Záměr byl dostatečně posouzen v řízení podle zákona o IPPC, který je vůči zákonu o EIA komplementární a oba režimy vytvářejí komplexní a přehledný systém jednoznačně vymezující povinnosti adresátů. Zákon o IPPC zajišťuje taktéž posouzení vlivů na životní prostředí, ale v odlišných situacích, o čemž svědčí fakt, že podmínky pro vyhodnocení určité změny záměru jako významné a tudíž podléhající posouzení jsou v § 2 písm. i) zákona o IPPC vymezeny obdobně jako v § 4 odst. 1 písm. c) zákona o EIA, tj. že záměr má „významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí“. Nadto zákon o IPPC ve svém § 11 umožňuje – v rozporu s tím, co tvrdí stěžovatel – uložit i kompenzační opatření.

[8] Na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné reagoval stěžovatel replikou, v níž poukázal na ústavní právo na příznivé životní prostředí a na ústavní příkaz, aby stát dbal o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Naopak odmítl snahu žalovaného zaštiťovat se ústavním zákazem činit to, co zákon nepředvídá, neboť v daném případě se stěžovatel na žalovaném domáhá zákonného postupu. Stěžovatel se dále odvolal na obecné právní principy nestrannosti a předvídatelnosti. V této souvislosti poukázal na fakt, že procesem EIA (resp. zjišťovacím řízením) prošla v minulosti řada srovnatelných záměrů, např. denitrifikace elektrárny Třebovice a teplárny Karviná či ekologizace teplárny Chomutov. Ohledně judikatury SDEU, na niž odkazoval v kasační stížnosti, stěžovatel zdůraznil, že i když se nejedná o skutkově zcela totožné případy, je nutno z nich abstrahovat určité obecné principy, které v replice vyložil. Nadto doplnil i odkaz na aktuální pracovní závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy k elektrárně Borssele. Připomněl, že sama stavební povolení hovoří o modernizaci elektrárny a odkazují na zaštiťující projekt „Obnova bloků B3, B4 v Elektrárně Chvaletice“, čímž potvrzují úzké propojení obou samostatně povolených záměrů.

[9] Stěžovatel dále v replice podrobně rozebral, v čem spočívá škodlivost amoniaku pro životní prostředí i lidské zdraví, a to s odkazy na řadu českých i zahraničních odborných studií. Vysvětlil, že jediný důvod, proč nejsou v právních předpisech stanoveny imisní limity pro amoniak, spočívá v tom, že stejně jako ostatní pachové látky je smyslově postižitelný i při velice nízkých koncentracích. Dále stěžovatel shrnul své výhrady proti

výše citované rozptylové studii, z níž vycházel žalovaný i další správní orgány činné v této věci, přičemž tyto výhrady stejně jako zdůvodnění nebezpečnosti amoniaku byly podle něj již obsaženy v žalobě i v replice podané v řízení před městským soudem. Nad rámec již sdělených výhrad stěžovatel doplnil, že rozptylová studie zcela ignoruje nejbližší obytnou zástavbu představovanou obcemi Chvaletice, Trnávky, Řečany nad Labem a dalšími a za nejbližší takovou zástavbu označuje až město Pardubice vzdálené 20 km, a dále že zpracovatel při modelování emisí nezohlednil fakt, že elektrárna Chvaletice nevypouští spaliny prostřednictvím komínů, nýbrž skrze chladící věže, u nichž exhalace závisí značně na meteorologických podmínkách. Na pravou míru se stěžovatel snažil uvést vztah mezi procesy EIA a IPPC, kdy podle něj jeden nevylučuje či nenahrazuje druhý, právě naopak, IPPC představuje vůči EIA tzv. navazující řízení. Stěžovatel dále upřesnil, že předmětem úvah při případném posuzování vlivu záměru na životní prostředí v procesu EIA by mohla být nejen instalace jiné denitrifikační technologie (selektivní katalytická redukce s výrazně nižšími emisemi amoniaku), ale též doplnění nyní zvolené technologie o menší katalyzátor, který by emise čpavku mohl uspokojivě řešit.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je částečně důvodná.

[11] Stručně řečeno, Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem v tom směru, že oba záměry (denitrifikace a renovace odprášení na blocích B3 a B4 elektrárny Chvaletice) nedosáhly svou vlastní kapacitou nebo rozsahem příslušné limitní hodnoty, a to ani ve vzájemné kombinaci. Správním orgánům tudíž nevznikla povinnost obligatorně posoudit jejich vliv na životní prostředí podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA. Rozsudek městského soudu však Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako částečně nepřezkoumatelný v druhé otázce, totiž zda záměry (zejména záměr denitrifikace výroby) nemohly mít významný negativní vliv na životní prostředí a tudíž zda k nim nemělo být provedeno zjišťovací řízení podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA. Tento náhled nyní Nejvyšší správní soud podrobněji rozvede.

IIIa. Změna kapacity nebo rozsahu záměru dosahující limitní hodnoty

[12] Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA (ve znění účinném od 1. dubna 2015 do 31. října 2017) byly předmětem posuzování záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena; tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování vždy. Podle ustanovení bodu 3.1 přílohy č. 1 k tomuto zákonu kategorii I záměr zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem nad 200 MW podléhá vždy posouzení.

[13] Klíčové pro posouzení věci je tedy úvaha, zda provedená změna elektrárny Chvaletice přesáhla vlastní kapacitou nebo rozsahem limitní hodnotu 200 MW. Zákon hovoří o vlastní kapacitě či rozsahu změny, nepostačuje tedy fakt, že limitní hodnotu přesahuje záměr, k němuž se změna vztahuje. Stěžovatel staví ovšem věc tak, že bez provedených změn by musel být provoz elektrárny od roku 2020 ukončen či podstatně

omezen, proto podle něj změna záměru má fakticky kapacitu odpovídající kapacitě obou dotčených výrobních bloků, a to v časovém rozsahu let 2020 - 2030 (při předpokládané životnosti instalovaných technologií 10 let). Takovýto výklad výše citovaných ustanovení je možný, jde však o výklad značně rozšiřující. Při úvahách, zda jde o výklad akceptovatelný, zvažoval Nejvyšší správní soud na jedné straně zájem na účinné a včasné ochraně životního prostředí a s tím související požadavek co nejširší účasti veřejnosti v příslušných procesech, na straně druhé pak zájem na předvídatelnosti práva a právní jistoty a s tím související požadavek stabilního prostředí pro investory. Po zvážení všech okolností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že výklad prezentovaný žalobcem se natolik vzdaluje textu zákona, aniž by přitom zároveň naplňoval jeho účel a smysl, že jej akceptovat nelze.

[14] Kapacita je podle náhledu Nejvyššího správního soudu dynamický pojem vyjadřující zejména intenzitu produkce a typicky se týká záměrů výrobní povahy. Rozsah je statický pojem, který se typicky týká nevýrobních záměrů, a vyjadřuje zejména zasaženou plochu, dosah účinků záměru, počet ovlivněných osob či složek životního prostředí, příp. i dobu trvání. Pojem „rozsah“ tedy může v případě změn záměrů teoreticky pokrývat i jejich časový dopad (prodloužení existence či působení záměru), avšak jen tehdy, pokud by bylo možné určit jednoznačné a již od počátku zřejmé časové vymezení záměru. To v případě elektrárny Chvaletice není splněno. Její provoz nebyl na začátku omezen ani právně (např. podmínkami vydaných povolení), ani fakticky (např. všeobecně známou nebo výslovně uvedenou dobou životnosti výrobní technologie, ze které by vycházela dříve provedená odborná hodnocení vlivu záměru na životní prostředí). Pro stavební úpravy takovéhoto časově neomezeného záměru, jež mají vést k tomu, že bude elektrárna i nadále splňovat zpřísňující se požadavky právních předpisů, tudíž platí totéž, co pro běžnou údržbu a výměny dožívajících částí – nelze je obligatorně podřídit posuzování vlivů na životní prostředí jen proto, že fakticky prodlužují dobu, po kterou bude elektrárna provozována.

[15] Lze si samozřejmě představit, že i instalace čistící technologie by mohla obligatorně podléhat EIA. Šlo by zejména o případy, v nichž by zvolená technologie čištění sama o sobě spadala mezi záměry vymezené v příloze č. 1 k zákonu o EIA v kategorii I nebo pokud by vedlejším výsledkem jejího nasazení bylo zefektivnění výrobního procesu a tím pádem navýšení aktuální kapacity výroby nad limitní hodnotu (příp. o limitní hodnotu). Samo prodloužení životnosti elektrárny při nezměněném výkonu však nelze z hlediska posuzování vlivů na životní prostředí hodnotit tak, že celá budoucí kapacita výroby elektrárny bude připsána na vrub provedené změně, která pouze umožnila pokračovat elektrárně v provozu i za zpřísněných legislativních podmínek. Smysl posuzování vlivu (některých) změn záměrů na životní prostředí podle zákona o EIA totiž spočívá v tom, že umožňuje příslušným správním orgánům zvážit za účasti veřejnosti takové důsledky, které nemohly být vzaty v úvahu při hodnocení záměru samotného. Pokud však vlivy záměru na životní prostředí v jeho původní podobě (před provedenou změnou) byly posouzeny bez časového omezení, pak změna, jejímž důsledkem je pouhé pokračování provozu či výroby (bez nárůstu její již dříve posouzené kapacity či rozsahu) nemůže obligatorně podléhat posouzení podle zákona o EIA. Zákon o EIA nezakotvuje povinnost pravidelné revize již schválených záměrů, jako to činí zákon o IPPC,

což vyplývá z faktu, že cílem EIA je posoudit co nejkomplexněji dopady záměru ještě před jeho realizací.

[16] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že nelze nic zvláštního dovozovat z faktu, že prodloužení životnosti elektrárny bylo „skokové“, jak uvádí stěžovatel. Takovýto charakter bude mít každá větší investice, která musí mít určitou návratnost. Z povahy věci vyplývá, že když například provozovatel přistoupí k výměně dosluhující části technologie (jako tomu bylo v daném případě s elektrostatickými odlučovači), vymění ji za novou, jejíž životnost bude odpovídat vynaloženým nákladům na její pořízení a nutně tak „skokově“ prodlouží dobu provozu celého zařízení. To však samo o sobě, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, nelze považovat za změnu rozsahu či kapacity elektrárny, nebyl-li časový rozsah jejího provozu jako celku od počátku objektivně omezen.

[17] Ačkoliv Nejvyšší správní soud se doposud nevyjadřoval k výkladu § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA, lze s ohledem na obdobnou textaci interpretované právní úpravy analogicky aplikovat judikaturu týkající se výkladu § 2 písm. i) bodu 1 zákona o IPPC, podle něhož se rozumí *„podstatnou změnou změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí; za podstatnou změnu se vždy považuje změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu.“* Nejvyšší správní soud v minulosti dovodil, že pro výklad tohoto ustanovení je rozhodné pouze to, zda změna v porovnání s předchozími povolenými hodnotami dosahuje prahových hodnot. Skutečnost, že předchozí povolení nebylo plně využíváno a že současně se změnou se přechází z útlumu do plného provozu, nemá vliv na posouzení změny (rozsudek ze dne 16. září 2016, č. j. 2 As 92/2016 - 76, č. 3502/2017 Sb. NSS). Výměnu filtračního zařízení za nové a přístavbu objektů, které slouží k nevýrobním účelům (např. sklady surovin či výrobků), označil Nejvyšší správní soud již v minulosti za příklady změn, jež typicky nemají zvláštní dopad na složky životního prostředí (rozsudek ze dne 3. prosince 2015, č. j. 9 As 113/2015 - 42, bod 39).

[18] Přijaté závěry nejsou v rozporu ani s judikaturou SDEU a stanoviskem Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, na které poukazoval stěžovatel. Nejvyšší správní soud má za to, že ačkoliv se těchto rozhodnutí dovolávaly obě strany ve svůj prospěch (stěžovatel v podané kasační stížnosti a osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k ní), ve skutečnosti není žádné z nich pro nyní posuzovanou právní otázku argumentačně využitelné, a to i při vynaložení veškerého úsilí o zobecnění jejich závěrů.

[19] V rozsudku ze dne 24. října 1996 ve věci C-72/95 Kraaijeveld a další se SDEU vůbec nezabýval kapacitou či rozsahem záměru, ale pouze zodpovídal jako jednu z předběžných otázek dotaz nizozemské Státní rady, zda posouzení mají podléhat i změny záměrů uvedených v Příloze II směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), kam spadala mj. výstavba říčních hrází. SDEU dospěl k závěru, že i změny takovýchto záměrů posouzení podléhat mají, byť o tom citovaná směrnice v tehdejším znění nic neříkala. Posouzena by tak měla být nejen výstavba zcela nové říční hráze, ale též např. zesílení nebo rozšíření stávající hráze, případně její náhrada hrází novou, ovšem za předpokladu, že by mohla mít signifikantní vliv na životní prostředí. Pro nyní posuzovanou otázku (co lze označit

za změnu kapacity či rozsahu záměru tepelné elektrárny) lze z tohoto rozsudku těžko cokoliv vyvozovat. Totéž platí o rozsudku SDEU ze dne 3. března 2011 ve věci C-50/09 (Komise proti Irsku), v němž SDEU pouze dovodil, že i demolice domů nebo jiných staveb mohou představovat „záměr" spadající do působnosti citované směrnice. Možné negativní vlivy demoličních prací lze ovšem těžko jakkoliv srovnávat s potenciálními nepříznivými vlivy ekologizace tepelné elektrárny. Záležet bude vždy na použité technologii a lze si představit, že např. ekologická rizika spojená s odstraňováním dlouholetého skladu nebezpečných chemických látek budou dosahovat nepoměrně vyšší intenzity než úprava výrobní technologie elektrárny.

[20] O něco inspirativnější pro nyní posuzovaný případ by se mohl jevit rozsudek SDEU ze dne 28. února 2008 ve věci C-2/07 Abraham a další, kde změna záměru spočívala v tom, že bývalé vojenské letiště bylo stavebně upraveno tak, aby nově umožňovalo nepřetržitý provoz civilní nákladní letecké dopravy (byly upraveny a rozšířeny rozjezdové a přistávací dráhy, postavena kontrolní věž, jakož i nové výjezdové pruhy z hlavní dráhy a parkovací plochy). Tato změna měla ovšem zcela zjevně za následek významné a okamžité zvýšení intenzity leteckého provozu a nárůst hluku v okolí letiště. SDEU zde uzavřel, že kapacita záměru není dána jen délkou přistávací a vzletové dráhy (jež se v daném případě nezměnila), ale za takovou změnu je nutno považovat všechny stavební práce určené k podstatnému rozšíření činnosti letiště. Nezabýval se nicméně s ohledem na skutkové okolnosti otázkou prodloužení doby provozu letiště, pokud by k němu došlo za nezměněných podmínek, tj. bez zvýšení intenzity provozu. Obdobně v rozsudku SDEU ze dne 25. července 2008 ve věci C-142/07 Eccologistas en Acción-CODA se SDEU zabýval otázkou, zda lze záměr zdokonalení téměř celého rychlostního silničního obchvatu Madridu spočívající v přestavbě stávající městské silnice podřídit výše citované směrnici 85/337/EHS. Uvedl, že i když příloha I citované směrnice podřizuje obligatornímu posouzení výslovně jen záměry „výstavby dálnic a rychlostních silnic", lze pod ni podřadit též „záměr týkající se přestavby silnice, která by byla rovnocenná z hlediska svého rozsahu a svých vlastností výstavbě". Nadto doplnil, že i kdyby posuzovaná změna původního záměru tento požadavek nenaplnila, měla by být hodnocena podle přílohy II, která pokrývá změny záměrů, jež by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí. Ten může spočívat nejen v přímých účincích plánovaných stavebních prací, ale zejména v následném vlivu samotného obchvatu na okolí s ohledem na hustotu osídlení, dosavadní znečištění životního prostředí, ale také vzhledem k případným lokalitám historického, kulturního nebo archeologického významu. Stejně jako v případu Abraham a další zde tedy SDEU řešil situaci, kdy změna záměru bezpochyby rozšiřovala jeho stávající kapacitu a tím zvyšovala jeho negativní účinky na okolí, nikoliv pouze prodlužovala dobu jeho provozu.

[21] Konečně i nález a doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, č. j. ACCC/C/2009/41 ze dne 17. prosince 2010 týkající se Slovenska se zabýval nesrovnatelnou situací. Bloky 3 a 4 jaderné elektrárny Mochovce, byť byly v roce 1986 stavebně povoleny, nebyly nikdy dostavěny a nebyl tudíž ani povolen jejich provoz. Posuzovaná změna záměru v roce 2008 pak spočívala nejen v tom, že oba bloky měly být dokončeny a uvedeny do provozu, ale i v zásadních změnách instalované technologie (změna paliva, navýšení výkonu apod.), takže se fakticky jednalo o zcela nový projekt. Výbor v bodě 57 svého doporučení výslovně argumentuje „zvýšeným potenciálním vlivem

na životní prostředí“. Nadto v bodě 58 se vyrovnává i s hypotetickou situací, že by elektrárna Mochovce byla v provozu od roku 1986 a musela by pouze v roce 2008 provést změny, aby vyhověla novým legislativním požadavkům, přičemž Výbor zdůrazňuje, že veškeré změny záměrů jaderných elektráren podléhají požadavkům Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti, aniž by pro ně byla stanovena jakákoliv další kritéria nebo limity. To ovšem pro tepelné elektrárny neplatí, jejich změny podléhají obligatornímu posouzení podle zákona o EIA až od stanovené limitní hodnoty výkonu. Z téhož důvodu musí Nejvyšší správní soud odmítnout i stěžovatelův odkaz na předběžné závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy týkající se nizozemské elektrárny Borssele, neboť šlo taktéž o elektrárnu jadernou.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pokud nebyl časový rozsah provozu záměru (zde tepelné elektrárny) od počátku objektivně omezen, pak jeho změna spočívající prodloužení životnosti zařízení díky jeho přizpůsobení novým legislativním požadavkům tak, aby mohl nadále pokračovat jeho provoz (zde výměna prachových filtrů a instalace denitrifikační technologie), nepodléhá obligatornímu posouzení vlivů na životní prostředí, ledaže by taková změna zároveň vedla k navýšení aktuální kapacity či rozsahu záměru překračující zákonem stanovený limit nebo že by sama o sobě (např. v důsledku použité technologie čištění spalin) spadala pod přílohu č. 1 zákona o EIA.

IIIb. Významný negativní vliv na životní prostředí

[23] Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA (ve znění účinném od 1. dubna 2015 do 31. října 2017) byly předmětem posuzování změny záměru uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita nebo rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání a nejedná-li se o změny podle písmene a); tyto změny podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

[24] Stěžovatel tvrdí, že změny elektrárny Chvaletice měly i v případě, že by snad nepodléhaly posouzení vlivů na životní prostředí automaticky na základě § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA, projít jako celek zjišťovacím řízením, jelikož mohou mít významné negativní vlivy na životní prostředí. Ty spočívají podle stěžovatele ve zvýšení oxidů uhlíku a síry a v nově vzniklých emisích amoniaku (čpavku). Stěžovatel nevysvětlil, z jakých důvodů hodnotí zvýšení emisí oxidů uhlíku a síry jako významné, pouze ohledně čpavku v žalobě poukazoval na to, že čpavek představuje z hlediska havárie nebezpečnou látku a že katalytická redukce oxidů dusíku ve spalinách by oproti použité nekatalytické redukci měla výrazně nižší emise této znečišťující látky. Osoba zúčastněná naproti tomu upozornila ve svých vyjádřeních k žalobě a ke kasační stížnosti, že selektivní nekatalytická redukce emituje čpavek jen při chybné obsluze, pouze ve formě znečištění vedlejších energetických produktů, a že je i tak zařazena mezi nejlepší dostupné technologie v oblasti denitrifikace. Žalovaný pak poukazoval zejména na to, že emise čpavku jsou s ohledem na jejich množství zanedbatelné (v odůvodnění změny integrovaného povolení elektrárny Chvaletice č. 12 lze nalézt porovnání s množstvím čpavku emitovaným chovem skotu v běžném kravíně). Ke zvýšení emisí CO a SO_2 a jejich případné závažnosti z hlediska vlivu na životní prostředí se ani žalovaný, ani osoba zúčastněná nevyjádřili, odkazovali pouze obecně na závěry rozptylové studie *Snížení emise NOx v elektrárně Chvaletice, 7EC*

(Sev.En EC, a.s.), ev. č. TZ 2016 – 55, Most, 10. červen 2016, zpracované Ing. E. K., CSc., společnost ORGREZ, a.s.

[25] Nejvyšší správní soud vyšel při hodnocení rozsudku městského soudu z toho, že stěžovatel nepopsal ve svých podáních žádný negativní vliv na životní prostředí, který by mohl mít záměr výměny elektrostatických odlučovačů. Domáhal se pouze společného posouzení obou záměrů, které by ovšem mělo význam pouze z hlediska otázky navýšení kapacity či rozsahu záměru, s nímž se Nejvyšší správní soud vypořádal v předchozí části tohoto rozsudku. Žádné jiné synergické efekty obou záměrů stěžovatel nepopsal. Naproti tomu u záměru denitrifikace elektrárny stěžovatel určité potenciálně negativní vlivy na životní prostředí identifikoval. Nejvyšší správní soud zastává názor, že pokud by tyto vlivy skutečně byly negativní a nadto i významné, pak by skutečně tato změna záměru musela podléhat zjišťovacímu řízení podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA. Nelze v obecné rovině vyloučit, že i technologie, jejímž hlavním cílem je dosáhnout snížení nepříznivého vlivu výroby elektrické energie spalováním hnědého uhlí na životní prostředí, bude mít sama vedlejší účinky, v jejichž důsledku vzniknou jiné významné negativní vlivy na životní prostředí (např. se znečištění přenese z jedné složky životního prostředí do jiné nebo se emise jedné znečišťující látky nahradí jinou). Pak by bylo nutné v řízení podle zákona o EIA vyhodnotit, zda cena za snížení některých dopadů provozu elektrárny nebude příliš vysoká z hlediska životního prostředí jako celku. Proto bylo povinností městského soudu zabývat se argumenty stěžovatele ohledně nežádoucích vlivů denitrifikace, měl zhodnotit jejich povahu (zda půjde o vlivy pozitivní či negativní) a v případě negativních vlivů posoudit míru jejich významnosti.

[26] Stručné odůvodnění rozsudku městského soudu, jakkoliv stručnost jinak soudním rozsudkům sluší, se však této klíčové otázce úplně vyhnulo. V bodech 55 a 56 svého rozsudku se totiž městský soud omezil prakticky jen na holý odkaz na sdělení Ministerstva životního prostředí ze dne 28. ledna 2015 a na sdělení Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 11. února 2015, podle nichž záměr významný negativní vliv na životní prostředí mít nebude. Tyto dokumenty však na argumenty stěžovatele ve vztahu k emisím znečišťujících látek do ovzduší neodpovídají, neobsahují totiž prakticky žádné odůvodnění svých závěrů. To neznamená, že by správní soud nemohl akceptovat dodatečné odůvodnění učiněných závěrů, např. ve formě vyjádření k žalobě. Jak již dříve judikoval Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 23. května 2016 č. j. 29 A 68/2016-22 (a Nejvyšší správní soud se s jeho náhledem ztotožňuje), akt, do něhož příslušný úřad vtělí svůj závěr, že oznámený záměr či změna záměru nespadá pod předmět posuzování vlivů záměru na životní prostředí ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o EIA, není rozhodnutím dle části druhé správního řádu, nýbrž vyjádřením, tedy tzv. jiným správním úkonem podle části čtvrté správního řádu. Nelze tedy podle Nejvyššího správního soudu uvažovat o jeho nepřezkoumatelnosti. Městský soud nicméně na vypořádání výše shrnutých protichůdných argumentů stran ohledně významu negativních vlivů záměru denitrifikace na životní prostředí rezignoval. Jediný další dokument, na který se městský soud odvolal, byla výše zmíněná rozptylová studie. Učinil tak ovšem bez jakéhokoliv upřesnění či citace, takže není zřejmé, jakými konkrétními odbornými závěry měla tato studie podpořit shodné stanovisko žalovaného a osoby zúčastněné na řízení. Už vůbec se pak městský soud nezabýval konkrétními (byť nepříliš rozvedenými) výhradami žalobce proti této studii a v ní použitým postupům, které uplatnil v řízení před městským soudem.

[27] Nejvyšší správní soud zastává názor, že k rušení rozsudků krajských soudů pro nepřezkoumatelnost se má přistupovat jen výjimečně, nelze-li nedostatky jejich odůvodnění odstranit výkladem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25). V nyní projednávaném případě je však nedostatek nosných důvodů rozhodnutí natolik intenzivní, že Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá, než vrátit věc městskému soudu k novému rozhodnutí. Jinak řečeno, v části týkající se toho, zda mělo proběhnout k danému závěru zjišťovací řízení, není z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu vůbec patrné, proč soud nepovažoval za důvodnou žalobní argumentaci a proč žalobní námitky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Pokud by chtěl Nejvyšší správní soud tento sporný bod hodnotit, prakticky by tím nahrazoval městský soud v jeho roli a posuzoval by předestřenou právní otázku v první instanci, což mu jako kasačnímu soudu nepřísluší.

[28] Jen stručně a s ohledem na ekonomii řízení načrtne Nejvyšší správní soud již nyní svůj náhled na vzájemný vztah procesů EIA a IPPC. Tyto dva procesy nelze zaměňovat – jsou sice komplementární, avšak nikoliv v tom smyslu, že by jeden nahrazoval druhý. Tatáž změna záměru může zároveň podléhat jak posouzení vlivů na životní prostředí, tak i hodnocení z hlediska integrované prevence, pokud naplní podmínky vymezené v zákoně o EIA i v zákoně o IPPC. Proces EIA oproti procesu IPPC umožňuje nesrovnatelně širší zapojení veřejnosti a zakládá jí právo účasti v navazujících řízeních. Jeho hlavním cílem zhodnotit předem různé varianty záměru, zpravidla včetně tzv. varianty nulové, tj. možnosti, že se záměr realizovat nebude. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na odbornou literaturu (Hatláková, E., *Vztah vlivů na životní prostředí a integrované prevence a omezování znečištění v české právní úpravě.* EIA. Posuzování vlivů na životní prostředí, roč. VII, č. 4/2002; Toniková, Z. *Poznámky ke vztahu EIA a IPPC.* EIA. Posuzování vlivů na životní prostředí, roč. VIII, č. 2/2003; obojí dostupné online). Rozhodně je tedy třeba odmítnout argumentaci žalovaného a osoby zúčastněné, podle nichž fakt, že proběhl proces IPPC, dává dostatečné záruky účasti veřejnosti na procesu posuzování záměru z hlediska jeho dopadů na životní prostředí.

[29] V této souvislosti je nutno upozornit, že výsledek nynějšího řízení může do určité míry předurčit výsledek řízení o žalobě proti dvanácté změně integrovaného povolení pro elektrárnu Chvaletice vedeného u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, pod sp. zn. 52 A 58/2017 (a platí to i opačně), neboť předmětná změna záměru elektrárny Chvaletice byla z hlediska negativních vlivů na životní prostředí správními orgány posuzována jako nevýznamná podle obou zákonů (srov. změnu integrovaného povolení č. 12 dostupnou online v systému CENIA), přičemž argumentace pro tento závěr může být s ohledem na obdobnou textaci obou právních předpisů vzájemně přenositelná.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozhodnutí městského soudu zrušil. Městský soud, vázán

vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

[31] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. září 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu