



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Frank Bold Society**, se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Sev.en EC, a. s.**, se sídlem K Elektrárně 227, Chvaletice, zast. JUDr. Petrem Zákouckým, LL.M., advokátem, se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2015, č. j. 1796/550/14-Mor,Hd,He,86468/ENV/14, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 29. 2. 2016, č. j. 52 A 45/2015 – 593,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Stěžovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci a žalovanému **s e** náhrada nákladů kasačního řízení **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

1) Včas podanou kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku krajského soudu, jímž zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2015, č. j. 1796/550/14-Mor,Hd,He,86468/ENV/14, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

2) Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl jako nepřípustné žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 28. 8. 2014, č. j. Krú 67686/2014/OŽP/CH, kterým vydal podle § 19a odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb.,

o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“), sedmou změnu integrovaného povolení k provozu Elektrárny Chvaletice, která spočívala ve změně bodu 1 „Umístění zařízení“ a bodu 2 „Popis zařízení“. V bodech 3-9 byly změněny nebo doplněny závazné podmínky provozu, přičemž v bodě 5.1.d. („Závazné podmínky provozu“) byl mj. navýšen emisní strop pro TZL (tuhé znečišťující látky) v roce 2014 z 324 t/rok na 524 t/rok (kotle pro spalování uhlí) a dále byly stanoveny emisní stropy pro TZL, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> v období od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 (poznámka NSS: z rozhodnutí jsou citovány změny, které jsou podstatné pro posouzení věci). Žalovaný zamítl žalobcovu odvolání, protože nebyl účastníkem prvostupňového řízení, jímž by mohl být pouze pokud by projednávaná změna byla podstatná ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci.

3) Žaloba stála na tvrzení o nesprávném posouzení významu změny, o níž bylo ve správním řízení rozhodováno. Krajský soud v napadeném rozsudku popsal historii osoby zúčastněné na řízení; konstatoval, že v souvislosti se změnou vlastníka došlo k významné změně v rozsahu využití zařízení, které z útlumového režimu přešlo ke standardnímu využití na výrobu tepla a elektřiny. Podrobně popsal žalobní argumentaci i vyjádření žalovaného, přičemž obsáhle poukázal na judikaturu k žalobním námitkám a k povinnosti soudu vypořádat se s nimi s výústěním, že ani správní orgán ani soud nemusí odpovídat na všechny otázky odvoláním či žalobou položené, pokud nemají význam pro posouzení věci. Dále poukázal na judikaturu kasačního soudu k předmětu žaloby směřující proti rozhodnutí o zastavení řízení se závěrem, že jen tato otázka jím bude zkoumána. Za stěžejní problém označil, zda žalobce, který je občanským sdružením (spolkem), byl účastníkem řízení o změně integrovaného povolení. Vycházel přitom z právní úpravy okruhu účastníků řízení plynoucí z § 7 a § 19a zákona o integrované prevenci. Uzavřel, že podmínky účastenství žalobce byly splněny, neboť se sice jednalo o řízení o změně provozu stávajících zdrojů, nicméně bylo nově rozhodováno o povolení provozu těchto zdrojů s celkovým jmenovitým tepelným příkonem přesahujícím 2000 MWt ve smyslu § 11 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Změna ve způsobu provozu je zřejmá i z rozptylové studie, která nárůst využití výrobního zařízení kvantifikovala rozsahem třetiny až poloviny. K tomu pak přistoupilo i hledisko změny paliva a projev všech těchto skutečností v rozsahu ročních emisí sledovaných emisními stropy. Žalovaný přitom neobjasnil nelogičnosti některých svých závěrů, které nebyly vysvětleny ani při jednání soudu. Krajský soud ohlášenou změnu označil za podstatnou změnu ve smyslu § 2 písm. i) bodu 1 zákona o integrované prevenci a dále vyslovil, že z tohoto hlediska je třeba brát v úvahu i vliv nárůstu emisí TZL na emise benzo(a)pyrenu včetně jejich významu pro lidské zdraví a životní prostředí. Krajský soud k otázce vztahu přechodných režimů a závěrů o nejlepších dostupných technikách rovněž upozornil, že pokud byla osoba zúčastněná na řízení zahrnuta mezi subjekty, na něž se nevztahuje povinnost žádat o výjimku podle zákona o integrované prevenci, stalo se tak až po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí, přičemž poukázal i na další skutečnosti rozhodné pro užití hodnot, z nichž byl dovozen význam změny.

## II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a vyjádření účastníků

### II.1. Obsah kasační stížnosti

4) Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“, tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení, zmatečnost rozsudku pro nedostatek podmínek řízení, a nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

pokračování

5) Po shrnutí průběhu správního a soudního řízení poukazuje stěžovatel v první řadě na nedostatek podmínek řízení. Podle jeho názoru nebyl žalobce aktivně legitimován k podání žaloby ani podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Napadené správní rozhodnutí nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje žalobcova práva a povinnosti. Žalobce nesplňuje ani podmínky stanovené v § 65 odst. 2 s. ř. s., což navíc v žalobě netvrdil. Stejně tak v žalobě netvrdil, že splňuje podmínky žalobní legitimace občanského sdružení ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 8 As 61/2010 (všechna rozhodnutí tohoto soudu zmíněná v tomto rozsudku jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Domnělá tvrzení o nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného pak nemohou žalobní legitimaci zakládat, stejně jako žalobci nenáleželo subjektivní právo, aby nahlášené použití výhřevnějšího hnědého energetického uhlí bylo posouzeno jako podstatná změna. Krajský soud žalobce nesprávně jako účastníka řízení označil, jednal s ním a umožnil mu činit procesní úkony. Žalovaný, ač odmítl odvolání, řádně vypořádal odvolací námítky. Nemohlo tak dojít k žádnému zkrácení procesních práv žalobce, i kdyby účastníkem správního řízení byl. Řízení o žalobě se nesprávně zabývalo čistě hmotně-právním přezkumem, čímž krajský soud v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny zjevně vybočil ze své pravomoci.

6) Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu stěžovatel spatřuje v nedostatku odůvodnění závěru o žalobcově aktivní legitimaci, kterou se navíc ani nezabýval, ač to bylo stěžovatelem namítáno. Krajský soud dále nedostatečně zdůvodnil svůj naprosto selektivní přístup k závěrům Českého hydrometeorologického ústavu (dále „ČHMÚ“) ze dne 9. 12. 2015. Z nich plyne, že obecně lze zdroje spalující uhelná paliva v kotlích nad 50 MW považovat za emitenty PAHs s určitým zastoupením benzo(a)pyrenu, ale v minimálním podílu; ze zprávy tedy neplyne, že by stěžovatelovo spalovací zařízení bylo jeho emitentem – naopak.

7) Stěžovatel považuje řízení před krajským soudem za vadné i z důvodu vlastní iniciativy soudu při opatřování důkazů (viz výzvy ze dne 9. 11. 2015 a ze dne 24. 11. 2015, včetně protokolů o měřeních soudu předložených). Soudu vytýká rovněž zpřístupnění důkazů obsahujících informace s předmětem řízení nesouvisející a představující stěžovatelovo obchodní tajemství. O stěžovatelově námitce proti tomuto postupu pak soud rozhodl negativně až při jednání dne 22. 2. 2016. To vše soud činil přesto, že při jednání dne 21. 10. 2015 zaprotokoloval svou výtku k nedostatečnému podložení žalobních tvrzení. Žalobce ani po výzvě soudu neunesl své důkazní břemeno a krajský soud opatřováním důkazů porušil ústavní zásadu rovnosti účastníků ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny, nehledě na selektivní výklad soudem opatřených důkazů.

8) Nesprávnost právního hodnocení stěžovatel spatřuje v závěru, že použití výhřevnějšího hnědého uhlí samo o sobě dosahuje prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Jeho použití totiž vůbec neznamená navýšení celkového jmenovitého tepelného příkonu spalovacího zařízení. Podle § 2 písm. a) cit. zákona a čl. 20 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU (dále též „Směrnice“) musí změna sama o sobě dosahovat prahových hodnot. V daném případě se nejednalo o nové povolení provozu, ale o navýšení emisních stropů TZL; krajský soud pojmy směšuje. Jako příklad poukazuje na změnu v používání bukového dřeva místo smrkového v domácích kamnech – jde o změnu paliva, nikoliv o podstatnou změnu kamen (spalovacího zařízení). Výhřevnost hnědého energetického uhlí se u každého spalovacího zařízení mění každý den, neboť uhlí v uhelné sloji má na různých místech různou výhřevnost. Byla-li by změna výhřevnosti podstatnou změnou zařízení, musela by být denně měněna integrovaná povolení. V minulosti bylo navýšení emisních stropů pro TZL a jiné znečišťující látky posuzováno jako nepodstatná změna; k tomu stěžovatel poukazuje na jiná rozhodnutí a na zásadu oprávněné důvěry v postup orgánu veřejné správy.

9) Stěžovatel považuje za zmatečný a vnitřně rozporný závěr krajského soudu k otázce výjimky z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami. Specifické emisní limity mj. pro spalovací stacionární zdroje o příkonu 50 MW a více jsou stanoveny v příloze 2 vyhlášky č. 415/2012 Sb., která je transpozicí přílohy 5 Směrnice 2010/75/EU, která odstraňuje povinnost použití závěrů o nejlepších dostupných technikách pro tepelná zařízení o příkonu 50 MW a více. Z toho vycházel také „Přechodný národní plán“. Není tedy jasné, proč krajský soud tvrdí, že tyto hodnoty měly být brány v potaz. Jeho názor, že tuto otázku posuzoval „materiálně“, je v rozporu s formálně právním pojetím plynoucím z § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci.

10) Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení tomuto soudu k dalšímu řízení.

## II.2. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

11) Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na průběh správního řízení, přičemž se závěry krajského soudu nesouhlasí. Přechod z útlumového režimu do plného provozu neměl z hlediska změny povolení žádný význam, neboť integrované povolení platné při útlumovém režimu bylo vydáno na režim plný. Přechodem tedy vůbec nedošlo ke změně, která měla být předmětem povolení. Závěr krajského soudu o tom, že změna paliva (jiný druh uhlí) je změnou ovlivňující celý provoz elektrárny v důsledku výrazné změny ročních emisí sledovaných emisními stropy, nebyl v rozsudku nijak vysvětlen. Nejvyšší správní soud v rozsudcích sp. zn. 9 As 152/2014 a sp. zn. 9 As 113/2015 uvedl, že změna v provozu překračující prahové hodnoty musí být podložena porovnáním výpočtů a číselně vyjádřenou hodnotou změny. Krajský soud ovšem takový výpočet neprovedl a nezdůvodnil tak vazbu mezi navýšením emisních stropů v důsledku výměny paliva a prahovou hodnotou 50 MW. Pokud by jakákoliv změna týkající se blíže nevymezeným způsobem celého zařízení uvedeného v příloze 1 zákona byla změnou podstatnou, pak by zákonná formulace „*sama o sobě dosahuje prahové hodnoty*“ postrádala smysl. Argumentace soudu o údajném paradoxu mezi zkvalitněním paliva a nárůstem TZL není podstatou správního rozhodnutí. K argumentaci krajského soudu nárůstem emisí benzo(a)pyrenu žalovaný uvádí, že jeho zdrojem je každý spalovací proces (včetně kouření cigaret), za emitenty však jsou považovány a také sledovány pouze zdroje produkující množství nikoliv bezvýznamné. Žalovaný za takové zdroje považuje pouze ty, které jsou za ně označeny právními předpisy; elektrárna Chvaletice mezi ně nepatří. Volné odhady z odborné literatury předkládané žalobcem ani vyjádření ČHMÚ na tom nemůže nic změnit; ostatně toto vyjádření žalovanému ani nebylo krajským soudem předloženo a při soudním jednání z něho byl citován pouze fragment. Žalovaný uzavírá, že emisní limit TZL nebyl předmětem změny a zůstal na stejné úrovni. Je nejasné, jak by zachování stávajících hodnot mohlo představovat výjimku z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami, nehledě na to, že pro velká spalovací zařízení nejsou závěry BAT (**B**est **A**vailable **T**echniques) závazné, a tedy nemohou být využity ani jako referenční vodítko.

## II.3. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

12) Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především zdůrazňuje, že je subjektem, jemuž ve věcech zásahů do životního prostředí svědčí právo na efektivní soudní ochranu, tedy na přezkoumání rozhodnutí jak z hmotně-právního tak i z procesního hlediska. K tomu poukazuje na podstatu správního soudnictví, na čl. 9 odst. 2, čl. 6 a čl. 5 odst. 2 Aarhuské úmluvy,

pokračování

na čl. 1 odst. 2, čl. 95 odst. 1 a čl. 10 Ústavy, na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, a ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I ÚS 59/14, a na rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09. Vnitrostátní právní úprava obsažená v soudním řádu správním rovněž neomezuje aktivní žalobní legitimaci žádnými podmínkami vylučujícími věcnou podstatu sporu. Uzavírá, že splnil-li podmínky aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s., je soud povinen přezkoumat jeho žalobní námitky v plném rozsahu, tedy i ve vztahu k hmotnému právu. Krajský soud se také žalobcovou aktivní legitimací zabýval na ústních jednáních dne 21. 10. 2015 a dne 22. 2. 2016, kde svůj názor vysvětlil. Není pravdivé stěžovatelovo tvrzení o selektivním přístupu soudu k závěrům ČHMÚ obsaženým v jeho vyjádření ze dne 9. 12. 2015, neboť z protokolů o měření jednoznačně plyne, že osoba zúčastněná na řízení je emitentem karcinogenního a mutagenního benzo(a)pyrenu; toto vyjádření také nebylo jediným podkladem pro tento závěr. Skutečnost, že subjekt nemusí provádět měření, ještě neznamená, že nedochází k emisím těchto látek, které i v malém množství mohou mít vliv v již zatíženém území.

13) Žalobce se neztotožňuje ani s kasačními námitkami napadajícími vadný procesní postup krajského soudu. Krajský soud je podle § 52 odst. 1 s. ř. s. oprávněn provést i jiné než účastníky navržené důkazy, nehledě na existenci důkazních návrhů v podání ze dne 3. 11. 2015. Poukazuje i judikaturu ESD (nyní SDEU), z níž plyne závěr, že ekologické nevládní organizace nemohou být nuceny unést důkazní břemeno v situacích, kdy prokázání příčinné souvislosti mezi skutkovým stavem a porušením práva ztěžuje výkon práv těchto subjektů. Finanční a technická náročnost metod nezbytných k prokázání výskytu benzo(a)pyrenu v emisích vylučuje, aby důkazní břemeno leželo pouze na žalobci. Případné dotčení obchodního tajemství bylo usnesením krajského soudu posouzeno v mezích konkretizace poskytnuté stěžovatelem.

14) Žalobce se ztotožňuje s právním posouzením krajského soudu, vycházejícím ze smyslu a účelu zákona o integrované prevenci, jímž je dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Změnou paliva je ovlivněn celkový provoz elektrárny, v daném případě změna dosahuje prahových hodnot. Soud jednoznačně vyjádřil, že se jedná o změnu ve výši 100 %, a žalovaným namítaná nezbytnost číselného porovnání hodnot změny je nesmyslná. V průběhu řízení nebyl spolehlivě vyloučen možný vliv významných nepříznivých účinků na lidské zdraví nebo životní prostředí, což plyne z rozptylové studie. Změna ve způsobu užívání nebo provozu zařízení vede ke změně výše vypouštěných emisí, přičemž výhřevnost uhlí není jediným hlediskem, které má vliv na životní prostředí. Rozptylová studie ukázala nárůst roční emise TZL na více než dvojnásobek. Soudu je třeba přisvědčit i v závěru o nevhodnosti hodnocení dvojnásobného nárůstu těchto emisí u jednoho z největších emitentů v České republice jako nevýznamné změny.

15) Nejlepší dostupné techniky jsou základním principem a východiskem pro stanovování podmínek provozu, přičemž konkrétní hodnoty jsou inkorporovány do referenčních dokumentů BREF (Reference Document on Best Available techniques), který je v daném případě z roku 2006. Nové závěry jsou teprve vytvářeny a není na místě předpokládat, že by byly mírnější a že by odstranění povinnosti dodržování „starých“ referenčních dokumentů vylučovalo jejich vzetí v potaz, což je odvoditelné i z § 14 odst. 3, 4 a 10 zákona o integrované prevenci. Úřad nemůže rezignovat na základní požadavek vycházet z nejlepších dostupných technik. Byl-li limit „starého“ dokumentu dle BAT od 5 do 20 mg/m<sup>3</sup>, musela být v době rozhodování považována za nejlepší dostupnou techniku hodnota minimálně stejná. Elektrárna měla limit před změnou stanoven výrazně vyšší, proto jakákoliv ohlášená změna integrovaného povolení zahrnující změnu výše emisí TZL je v mezích výjimky z úrovně emisí.

16) Ze všech těchto důvodů žalobce navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

## II.4. Reakce stěžovatele na vyjádření žalobce

17) Stěžovatel na vyjádření žalobce ke kasační stížnosti reagoval tvrzením, že krajský soud se žalobcovou aktivní legitimací nezabýval, a to ani při jednáních, neboť to není podchyceno v protokolech. Žalobce netvrdil zkrácení práv, jak to vyžaduje ustanovení § 65 odst. 1, 2 s. ř. s. K žádnému zkrácení ani nemohlo dojít, neboť prvostupňový orgán se žalobcem jako s účastníkem řízení jednal a s jeho připomínkami se vypořádal. Až žalovaný svým rozhodnutím žalobce z účastenství vyloučil. Neobstojí ani argumentace Aarhuskou úmluvou. Směrnice na jejím základě rozlišuje řízení o změně podstatné od řízení o změně nepodstatné, nehledě na to, že tato úmluva nemá v České republice přímý účinek. Znovu zdůrazňuje paradox, že ač se jednalo o řízení o nepodstatné změně, nebyla v něm účast veřejnosti vyloučena ani omezena.

18) Žalobcovu argumentaci k důkaznímu břemenu považuje za irelevantní s ohledem na autonomní povahu českého procesního práva. Považuje za podstatné, že krajský soud svým postupem zcela suploval žalobcovu povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti, a tím porušil princip rovnosti před soudem.

19) Ke své předchozí argumentaci o důsledcích změny integrovaného povolení dodává, že ve skutečnosti v roce 2014, pro který byl emisní limit TZL zvýšen na 524 tun, došlo k reálné emisi pouze ve výši 399 tun. Použití výhřevnějšího uhlí v žádném případě neznamená navýšení celkového jmenovitého příkonu spalovacího zařízení; přitom zákon o integrované prevenci v § 2 písm. i), který je transpozicí článku 20 odst. 3 Směrnice, výslovně stanoví, že změna sama o sobě musí dosahovat kapacitních prahových hodnot uvedených v příloze č. 1, aby byla automaticky považována za podstatnou. Tedy samotná změna nebo rozšíření musí dosahovat navýšení příkonu v takovém rozsahu, že kapacitní prahová hodnota je dosažena. K tomu srovnává francouzskou jurisdikci, která vykládá Směrnici tak, že podstatnou změnou je pouze první nadlimitní navýšení. U elektrárny Chvaletice k takovému došlo ovšem už u prvního spuštění v r. 1979.

20) Stěžovatel nepovažuje za správné ani žalobcovu tvrzení o existenci obecné povinnosti dodržování nejlepších dostupných technik (BAT), které jsou stanoveny v referenčních dokumentech vydávaných Evropskou komisí (BREF). Dokumenty BREF pro velká spalovací zařízení z roku 2006 ovšem nejsou závazné, se závazností je počítáno až na základě čl. 21 odst. 3 Směrnice po 4 letech od jejich schválení. V mezidobí jsou nahrazeny Přechodným národním plánem České republiky (PNP). Žalobcův závěr, že při vyšším emisním limitu než plynoucím z BAT je každá změna podstatná, je proto nepřijatelný.

21) Žalobcův názor o způsobu posuzování podstatnosti změny považuje za neudržitelný i při porovnání s praxí v jiných zemích EU, které transponovaly stejnou Směrnici; konkrétně poukazuje na Velkou Británii, Bádensko-Württenbersko a Francii, a na skutečnost, že rozptylová studie jasně dokládá absenci negativních dopadů.

## III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

### III.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

22) Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas,

pokračování

jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

### **III.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek**

#### **III.2.a) Námitka nedostatku podmínek řízení**

23) Stěžovatel je názoru, že žalobce nebyl vůbec aktivně legitimován k podání žaloby, neboť nebrojil proti rozhodnutí zasahujícímu jeho práva či povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1. s. ř. s., ani netvrdil podmínky postavení podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobce oproti tomu namítá, že jeho aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s., je nesporná a poukazuje na judikaturu přiznávající občanským sdružením právo na řešení veškerých, a tedy i hmotně-právních, námitek.

24) V případě žaloby proti rozhodnutí je podle § 65 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti. Aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy stojí na žalobcově tvrzení o porušení jeho práv, a to jak hmotných tak i procesních, přičemž je třeba, aby se tvrzení týkalo žalobcova přímého dotčení či zásahu do jeho právní sféry. Oproti tomu žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. jsou nadány subjekty uplatňující v řízení určitý zájem a z tohoto důvodu byly také účastníky daného správního řízení. Účastenství ve správním řízení je přitom třeba posuzovat materiálně; z toho plyne, že žalobní legitimace přísluší i tomu, komu bylo postavení účastníka řízení upřeno v rozporu se zákonem (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS). Aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je zpravidla spojována právě s občanskými sdruženími působícími při ochraně životního prostředí (žalobce krajskému soudu předložil stanovы občanského sdružení, jež jsou založeny na č. l. 21-25 soudního spisu). K tomu lze příkladmo poukázat na žalobcem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, č. j. 8 As 61/2010 - 73. I v daném případě je Nejvyšší správní soud názoru, že žalobce byl aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Namítá-li stěžovatel, že žalobce nebyl účastníkem předchozího správního řízení, je třeba zdůraznit, že žalobcův spor je veden právě o toto účastenství. Vzhledem k tomu, že podmínky pro účastenství jsou vázány na hmotně-právní podmínky, o jejichž neexistenci bylo opřeno rozhodnutí žalovaného, bylo nezbytné, aby existenci těchto podmínek zkoumal i krajský soud. Za situace, kdy správní orgán zamítl žalobcovo odvolání proto, že podle jeho názoru v řízení nebyly splněny podmínky, za nichž mohl být jeho účastníkem, bylo by absurdní, aby se nemohl domáhat přezkoumání zákonnosti posouzení existence těchto podmínek, a tedy i zákonnosti rozhodnutí. Projednáním žaloby se tedy krajský soud nedopustil vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

#### **III.2.b) Námitka vad v postupu krajského soudu**

25) První námitka směřující proti postupu krajského soudu mu vytýká, že se aktivní žalobní legitimací nezabýval a nepřihlížel k tomu, že ji žalobce v žalobě nezdůvodnil. Předně nelze vytýkat žalobci, že v žalobě výslovně neuvedl, o které ustanovení soudního řádu správního svou žalobní legitimaci opírá; to není zákonem předepsanou náležitostí žaloby (§ 71 s. ř. s.). Soud je ovšem povinen existenci žalobní legitimace zkoumat v rámci zjišťování podmínek řízení.

Nebyla-li by dána, musel by žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Stěžovatel namítá, že krajský soud žalobcovu aktivní legitimaci nezkoumal, a to přesto, že stěžovatelův právní předchůdce (Elektrárna Chvaletice, a. s.) námitku její neexistence uplatnil; to je skutečně obsahem jeho vyjádření k žalobě ze dne 7. 7. 2015 a ze dne 20. 11. 2015. V protokole o jednání krajského soudu ze dne 21. 10. 2015 tato námitka není zmíněna, v protokole o jednání téhož soudu ze dne 22. 2. 2016 je ve stěžovatelově vyjádření pouze uvedeno upozornění, že žalobce dosud nesdělil, jaká jeho práva byla dotčena. Žalobce oproti tomu tvrdí, že krajský soud svůj názor na podmínku aktivní legimitace při těchto jednáních vysvětlil, ovšem stěžovatel to popírá; v protokolech o jednáních to podchyceno není.

26) Soud se při jednání nemusí vyjadřovat k tomu, zda shledal žalobce aktivně legitimovaným k podání žaloby, stejně tak jako to zpravidla nečiní ani u ostatních podmínek řízení; jsou-li dány, prostě žalobu projedná. V daném případě ovšem stěžovatel v průběhu řízení namítal, že žalobce aktivní legitimaci nemá. V takové situaci je vhodné, aby soud dal účastníkům řízení svůj názor jednoznačně najevo, aby bylo zřejmé, že podmínky aktivní legimitace zkoumal. Tvrzení žalobce, že tak krajský soud učinil při jednání, je logické, ovšem stěžovatelem nepotvrzené a za daného stavu protokolace neprůkazné; rozsudek pak byl vyhlášen za podmínek § 49 odst. 11 s. ř. s. vyvěšením zkráceného znění na úřední desce. Při úvaze, zda se krajský soud dopustil vady řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí, vycházel Nejvyšší správní soud ze skutečnosti, že sám považuje žalobcovu aktivní žalobní legitimaci za nespornou. Neprůkazný postup soudu při úvaze o aktivní legimitaci proto nemůže být naplněním kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

27) Stěžovatel spatřuje vadu v postupu soudu i v míře jím provedeného dokazování. Ze soudního spisu je zřejmé, že žalobce připojil k žalobě tyto dokumenty: Program zlepšování kvality ovzduší - zóna CZ05 Severovýchod z června 2014, Střednědobá strategie (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v ČR - části 01, 03, 05, dne 29. 9. 2015 připojil Komentář ke změně integrovaného povolení pro Elektrárnu Chvaletice zpracovaný RNDr. H. Ph.D. v září 2015 a Vyjádření k podkladům pro změnu integrovaného povolení Elektrárny Chvaletice zpracované p. H. v září 2015. Ve spise je rovněž založena rozptylová studie. K těmto podkladům se písemně vyjadřoval i žalovaný [podání z 2. 11. 2015, včetně zhodnocení těchto podkladů autorem rozptylové studie (Ing. K., CSc., říjen 2015)]. Při jednání soudu dne 21. 10. 2015 byl žalobce soudem vyzván k prokázání tvrzení o nepříznivém vlivu navýšení emisních stropů TZL a oxidu dusíku na lidské zdraví a k prokázání tvrzení o tom, že elektrárna je emitentem benzo(a)pyrenu. Žalobce k výzvě podal vyjádření dne 3. 11. 2015, přičemž k důkazním návrhům poukázal na konkrétní judikaturu Evropského soudního dvora (věci C-137/14, C72/12), z níž plyne, že na ekologické nevládní subjekty nelze přenášet důkazní břemeno v případech, které by pro ně znamenaly neúnosné zatížení. Krajský soud následně vyzval dne 9. 11. 2015 stěžovatele k doložení konkrétních protokolů o měření a dalších dokladů, vyžádal si další podklady od České inspekce životního prostředí, Českého hydrometeorologického ústav a ČEZ, a. s. (viz č. l. 425 - 427 soudního spisu). Důkaz doklady předloženými k výzvě byl proveden při jednání soudu dne 22. 2. 2016.

28) Soud při posuzování zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Řízení před soudem nemůže a ani nemá nahrazovat řízení před správním orgánem. Základem tedy je dokazování provedené ve správním řízení, ovšem soud sám může tyto důkazy doplnit či zopakovat. K tomu je oprávněn podle § 52 odst. 1, § 77 odst. 2 s. ř. s. Soud tedy zkoumá, zda důkazy provedené ve správním řízení jsou pro posouzení věci dostatečné; pokud tomu tak není, dále váží, zda lze dokazování doplnit v soudním řízení, či zda je to důvodem ke zrušení správního rozhodnutí a k uložení doplnění dokazování správnímu orgánu. Krajskému soudu v daném



pokračování

případě není vytýkáno, že si přisvojil povinnost správního orgánu, ale že nahrazoval důkazní povinnost žalobce. Náležitostí žaloby podle § 71 odst. 1 písm. e) je označení důkazů navržených k prokázání žalobních tvrzení. Žaloba včetně příloh tuto náležitost nepostrádala, krajský soud ovšem tyto důkazy nepovažoval za dostatečné. Po výzvě k doplnění tvrzení akceptoval žalobcovo stanovisko o požadavcích, které lze podle evropské judikatury na něho klást, ale současně přihlédl i k obtížnosti opatření relevantních dokladů žalobcem. Je právem soudu rozhodnout, které důkazy, ať navržené či nenavržené, provede. Takový postup není vybočením z pravomoci soudu ani popřením rovnosti účastníků řízení. Krajským soudem vyžádané doklady měly ozřejmit, zda se v daném případě jednalo o podstatnou, či nepodstatnou změnu, přičemž vyústění vyžádaných dokladů ostatně ani nebylo možno předjímat. Nelze proto tvrdit, že krajský soud opatroval důkazy ve prospěch žalobcova tvrzení; mohly být jeho popřením. Poukázal-li žalovaný na skutečnost, že se soudem opatřenými důkazy nebyl dostatečně seznámen, je třeba připomenout, že žalovaný nevyužil možnosti podání kasační stížnosti, která by mu zajišťovala projednání jeho námitek; stěžovatel podobnou kasační námitku nevznesl.

29) Není důvodné stěžovatelovo tvrzení, že krajský soud neoprávněně zkoumal hmotné právo. Pokud podmínka účastenství plyne z hmotného práva, pak je třeba naplnění podmínek účastenství zkoumat právě pohledem hmotného práva. Lze pouze podotknout, že žalobcovy námítky zčásti přesahovaly rámec pouhých podmínek účastenství, což bylo zjevně vyvoláno skutečností, že rozhodnutí žalovaného, ač odvolání zamítalo pro nepřípustnost, zabývalo se i některými věcnými odvolacími námitkami.

30) Stěžovatel krajskému soudu vytýká zpřístupnění důkazů obsahujících informace nesouvisející s předmětem řízení a obsahující stěžovatelovo obchodní tajemství. Stěžovatel ve svém vyjádření ze dne 20. 11. 2015 uvedl, že v jím na výzvu předkládaných dokumentech jsou údaje, které jsou předmětem jeho obchodního tajemství, přičemž je v textu barevně odlišil. Stejně tak ve vyjádření ze dne 8. 12. 2015 k dokladům, které soud opatřil od jiných subjektů, požádal o vyloučení konkrétních protokolů z nahlížení z důvodu, že obsahují obchodní tajemství. Při jednání soudu dne 22. 2. 2016 vyzval soud stěžovatele k ozřejmění charakteru informací, které označuje za obchodní tajemství. Poté po poradě senátu rozhodl o částečném vyhovění, neboť návrh sice zamítl, ale s výjimkou několika konkrétně označených listin.

31) Obchodní tajemství ve smyslu § 504 občanského zákoníku musí soud stejně jako zákonem chráněné utajované informace brát v úvahu při posuzování rozsahu nahlížení do spisu podle § 45 s. ř. s., přičemž z nahlížení nelze vyloučit části spisu, jimiž bude prováděn důkaz. Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že o návrhu na vyloučení z nahlížení rozhodl až při jednání. Pro rozhodnutí o takovém návrhu soudní řád správní žádnou lhůtu nestanoví. Namísto sice je, aby soud takový návrh posoudil neprodleně, nicméně jeho podstatou je ochrana před nahlížením osobami, jimž informace obsahující obchodní tajemství nemají být zpřístupněny; musí tak tedy učinit nejpozději v době, kdy je žádán o nahlédnutí do spisu. Ze spisu krajského soudu je zřejmé, že v mezidobí mezi žádostmi stěžovatele a druhým jednáním soudu do spisu nahlížel pouze stěžovatel (prostřednictvím zástupcovy substituce). Z toho je zřejmé, že ponecháním rozhodnutí až na jednání nebylo do stěžovatelova práva na ochranu obchodního tajemství zasaženo, neboť do listin, jež byly hodny ochrany, nahlížel pouze on sám. Ostatně stěžovatel pouze prezentuje svou nelibost nad postupem soudu, ale konkrétní dotčení či dokonce vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí neoznačil.

32) Nejvyšší správní soud proto v postupu soudu při opatrování důkazů a ochraně tvrzeného obchodního tajemství rovněž neshledal vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

### III.2.c) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku

33) Nejvyšší správní soud poté posoudil rozsudek krajského soudu z hlediska namítané nepřezkoumatelnosti, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážit důvodnost konkrétních kasačních námitek. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), podle něhož za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, k té se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130 (publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS), či v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78 (publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž krajský soud opomene přezkoumat byť jen jednu ze žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Z judikatury zdejšího soudu však plyne též skutečnost, že „*[o]vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59).

34) Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost v první řadě v nedostatku závěru o aktivní legitimaci stěžovatele. Krajský soud výhradu osoby zúčastněné na řízení v rozsudku zmínil v rámci jejího vyjádření k žalobě. Rozsah soudního přezkumu rozhodnutí je ve správním soudnictví zásadně v dispozici žalobce, a tedy vymezen žalobními body; vyjma případů těžkých vad, k nimž je soud povinen přihlížet nad jejich rámcem [§ 71 odst. 1 písm. d), § 75 odst. 2, § 76 s. ř. s.]. To ovšem neznamená, že by krajský soud při vypořádání žalobních námitek nevzal v úvahu tvrzení žalovaného či osob zúčastněných na řízení, jejichž právo vyjádřit se k věci plyne z § 34 odst. 3 s. ř. s. Krajský soud v rozsudku skutečně výslovně nepojednal o pochybnostech stěžovatele o aktivní legitimaci žalobce; z toho, že žalobu projednal, je však zřejmé, že tyto pochybnosti nesdílel, a argumentoval pouze tím, v jakém rozsahu je podle judikatury třeba posuzovat zákonnost rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost. Podobně jako výše v odst. 26) je třeba vážit význam vady spočívající v nedostatku výslovné o odůvodněné prezentace názoru na žalobcovu aktivní legitimaci. I zde vycházel Nejvyšší správní soud ze skutečnosti, že sám považuje žalobcovu aktivní žalobní legitimaci za nespornou. Ani nedostatečné odůvodnění rozsudku krajského soudu v tomto směru nemůže být naplněním kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; bylo by příliš formalistické, pokud by kasační soud zrušil rozsudek krajského soudu jen proto, aby v novém rozsudku lépe zdůvodnil svůj právní názor na aktivní legitimaci žalobce, když jej vyjádřil svým procesním postupem, který byl správný.

35) Stěžovatel považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný i pro nesrozumitelnost jeho vyjádření k otázce výjimky z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami, přičemž jeho odkaz na materiální pojetí považuje za odporující

pokračování

formálně právnímu pojetí plynoucímu z § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci. Krajský soud na s. 13 rozsudku vyjádřil právní názor na vztah přechodných režimů a závěrů o nejlepších dostupných technikách, přičemž tento názor zdůvodnil. Materiální pojetí vnímání změny opřel o kritéria BREF z roku 2006, která označil za rozhodná ve vztahu k době posuzování změny. Závěr krajského soudu není nesrozumitelný, výtky stěžovatele fakticky vyjadřuje spíše nesouhlas s výsledkem posouzení. Podobně jako námitka selektivního přístupu krajského soudu k rozptylové studii tedy směřuje spíše proti správnosti věcného posouzení, jež bude dále následovat. Ani v těchto dvou případech Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. písm. d) s. ř. s.

### III.2.d) Námitky proti věcné správnosti rozsudku

36) Ze správního spisu plyne, že Elektrárna Chvaletice, a. s., ohlásila dne 28. 8. 2014 Krajskému úřadu Pardubického kraje (správní orgán I. stupně) plánovanou změnu provozu zařízení „Spalovací zařízení o jmenovitém tepelném příkonu větším než 50 MW“. Mj. požadovala zvýšení emisních stropů TZL na léta 2016-2018 na hodnotu 324 t, snižující se v letech 2019 a 2020. V rámci smluvní výměny části emisních stropů s dalšími elektrárnami požadovala zvýšení emisního stropu TZL pro toto zařízení na rok 2014 ze stávajících 324 t na 524 t. Po oznámení zahájení řízení sdělil dne 19. 9. 2014 žalobce, že se do tohoto řízení přihlašuje jako účastník a současně se vyjádřil k věci samé. Správní orgán I. stupně rozhodl usnesením ze dne 26. 9. 2014, že žalobce je účastníkem správního řízení. Rozhodnutím o 7. změně integrovaného povolení pak mj. stanovil emisní stropy TZL na rok 2014 ve výši 524 t/rok, na rok 2015 – 2018 ve výši 324 t/rok, na rok 2019 ve výši 254 t/rok (...). V odůvodnění poukázal na podklady připojené k žádosti, konstatoval, že ohlášená změna v provozu zařízení je důsledkem změny paliva spočívající ve zvýšení jeho kvality (vyšší výhřevnost) spojené s výrazným snížením emisí oxidu siřičitého a oxidů dusíku, ovšem se zvýšenou produkcí TZL, což celkově vyhodnotil jako kladný vliv na zatížení ovzduší. K připomínkám uplatněným v řízení žalobcem uzavřel, že se nejedná o podstatnou změnu ve smyslu zákona o integrované prevenci. Žalobce rozhodnutí napadl odvoláním namítajícím nedostatky procesní i věcné.

37) Žalovaný argumentaci odvolacího rozhodnutí soustředil na posouzení, zda se jedná o podstatnou změnu ve smyslu zákona o integrované prevenci, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Výslovně konstatoval, že změna sama o sobě nedosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci, nejde ani o změnu v zařízení k tepelnému zpracování odpadu, ani o změnu zahrnující výjimku z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami nebo vyplývající z výsledků přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení. K tomu konstatoval závěr rozptylové studie o nevýznamném vlivu změny paliva na množství emisí TZL i na zatížení daného území a dále poukázal na kladná vyjádření Krajské hygienické stanic Pardubického kraje i České inspekce životního prostředí. Ve vztahu k úrovním emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami uvedl, že na spalovací zařízení daného typu se vztahují zvláštní ustanovení kapitoly 3 Směrnice, podle nichž se upravují Přechodné národní plány snižování emisí. Ten v České republice dosud není v platnosti, přičemž specifické emisní limity budou v platnosti až od 1. 1. 2016. Vyvrátil rovněž, že by změna byla důsledkem přezkumu podmínek integrovaného povolení. Žalovaný sice vytkl krajskému úřadu určité nepřesnosti, neshledal v nich však důvod ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. K emisím benzo(a)pyrenu uvedl, že elektrárna není považována za zdroj jeho emisí. K možnosti výměny emisních stropů uvedl, že k takovému postupu postačí, že jsou provozovatelé zařazeni ministerstvem do Přechodného národního plánu již při jeho tvorbě; podmínkou užití postupu tedy není schválení plánu.

38) Při posouzení správnosti právního názoru vysloveného krajským soudem je třeba vycházet z následující právní úpravy.

39) Řízení o změně integrovaného povolení upravuje § 19a zákona o integrované prevenci. Podle § 19a odst. 4 cit. zákona „(n)ejedná-li se podle závěru úřadu o podstatnou změnu zařízení, jsou účastníky řízení o změně integrovaného povolení zahájeného podle odstavce 2 nebo 3 subjekty uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a b) a v § 7 odst. 2“. Ustanovení § 7 cit. zákona upravuje okruh účastníků řízení o vydání integrovaného povolení, občanská sdružení jimi jsou podle odst. 1 písm. e), pokud předmětem jejich činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů a pokud se jako účastníci písemně přihlásila úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8. Občanská sdružení (spolky) při splnění podmínek jsou tedy účastníkem řízení o vydání povolení o integrované prevenci vždy, účastníkem řízení o změně integrovaného povolení pouze v případě, jedná-li se o podstatnou změnu.

40) Podstatnou změnou podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci se rozumí 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 podle bodu 1. tohoto ustanovení změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu (tj. spalování paliv v zařízeních o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW nebo více). Podle bodu 3. téhož ustanovení je podstatnou změnou změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která zahrnuje výjimku z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (§ 14 odst. 5) nebo vyplývá z výsledků přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení provedeného na základě § 18 odst. 2 písm. d).

41) Krajský soud posuzoval podmínky účastenství žalobce ve správním řízení pohledem dvou ze žaloby plynoucích směrů: jednak zda se jedná o podstatnou změnu, protože dosahuje prahových hodnot, jednak zda účastenství neplyne z výjimky z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami. K poznámce stěžovatele a žalovaného, že žalobci byla umožněna účast v řízení před prvostupňovým správním orgánem, je třeba předně uvést, že účastí v prvostupňovém řízení nejsou práva účastníka řízení plně konzumována. Účastník řízení má totiž právo i na to, aby jeho věcně pojaté odvolací námitky byly projednány v odvolacím řízení ve smyslu § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád; to se nestalo.

42) Nejprve kasační soud posoudil účastenství plynoucí z podstatné změny integrovaného povolení ve smyslu § 2 písm. i) bod 1 zákona o integrované prevenci. K citovanému ustanovení zákona lze doplnit, že podmínka podstatné změny, tak jak je v něm upravena, plyne i z čl. 20 odst. 3 Směrnice - za podstatnou se považuje každá změna povahy, funkce či rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje kapacitních hodnot stanovených v příloze I. (tj. pro případ spalování paliv v zařízeních o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW nebo více).

43) Důležité pro posouzení této podmínky jsou i právní názory již Nejvyšším správním soudem vyslovené v obdobných případech. Na specialitu ustanovení o účastnících v zákoně o integrované prevenci poukázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 43/2011 - 53. V rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 9 As 152/2014 - 43, tento soud vyslovil, že „(p)ři výkladu tohoto ustanovení je nutné vycházet také ze smyslu a účelu zákona o integrované prevenci, kterým je dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku uplatněním integrované prevence a omezení znečištění. Jedním z principů práva životního prostředí, jehož je integrovaná prevence součástí, je princip účasti jednotlivce i veřejnosti na rozhodování o životním prostředí.“ Dále zde Nejvyšší

pokračování

správní soud vyslovil, že prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci musí sama o sobě dosahovat oznámená změna. V rozsudku ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 113/2015 - 42, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „(z)měna v provozu zařízení nebo rozšíření provozu zařízení se vždy považují za podstatné, když změna nebo rozšíření samy o sobě překračují prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu“, což dále specifikoval tak, že se nejedná pouze o změny, které spočívají ve změně či rozšíření technologie či výrobní kapacity, a že změnou provozu je i změna ve způsobu provozu. Z toho lze pro daný případ dovodit závěr, že změnu kvality paliva, která se odrazí v prahových hodnotách emisí, lze považovat za skutečnost, která se projeví v provozu daného zařízení a je také příčinou nutnosti změny integrovaného povolení.

44) Krajský soud zaujal názor, že pro posouzení významu změny je v daném případě podstatná skutečnost, že žadatel přešel z útlumového režimu do plného provozu a dále že současně změnil kvalitu paliva, což mělo vliv na množství emisí škodlivých látek (s. 9 rozsudku krajského soudu).

45) V tom s ním nelze plně souhlasit. Předmětem řízení byla změna integrovaného povolení. Pro určení, zda se jedná o změnu podstatnou či nikoliv, je rozhodující, zda tato změna sama o sobě dosahuje prahových hodnot či nikoliv. Změna integrovaného povolení spočívá ve změně podmínek provozu a ve stanovení nových hodnot. Existuje zde předchozí integrované povolení, které žadatel požaduje změnit. Rozhodná je kvantita a kvalita této změny, bez ohledu na skutečnost, zda předchozí povolení bylo v plné míře čerpáno či nikoliv. Hodnoty plynoucí z předchozího integrovaného povolení byly určeny v řízení o předchozí změně integrovaného povolení. Pokud ta nestála na útlumu provozu, nemá skutečnost útlumu provozu a nynějšího přechodu z něho na plný provoz pro stávající řízení význam. Jiný závěr nelze dovodit ani z krajským i kasačním soudem výše citovaného rozsudku tohoto soudu sp. zn. 9 As 152/2014.

46) Stěžovateli tedy lze přisvědčit v názoru, že krajský soud měl vzít za základ své úvahy hodnoty plynoucí z předchozího integrovaného povolení a zabývat se rozsahem změny, která byla požadována; to neučinil. Stejně tak při argumentaci rozptylovou studií a dalšími podklady vycházel z porovnání údajů o skutečných emisích dosahovaných při „spíše útlumovém“ provozu předchozího vlastníka, konkrétně jsou porovnávány skutečné údaje o emisích škodlivých látek v roce 2012 a zčásti roku 2013, tedy byly brány v úvahu skutečné emise spojené s omezeným provozem a dříve užívaným palivem a tyto byly porovnávány s emisním zatížením plynoucím ze dvou skutečností - plným provozem a změněným palivem charakterizovaným větší výhřevností spojenou s výrazným vlivem na množství emisí, a tím i vlivem na zatížení ovzduší. K tomu je třeba připomenout, že účelem rozptylové studie nebylo kvantitativní vyjádření požadované změny oproti předchozímu integrovanému povolení, ale vyjádření zatížení emisemi v důsledku změny paliva. Rozptylová studie z července 2014 ani z února 2015 nijak nepracuje s hodnotami plynoucími z předchozího povolení, ale změnou stávajícího a požadovaného zatížení emisemi. To má jistě význam pro posouzení únosnosti předpokládaného zatížení v daném území. Vyhodnocení, zda se jedná o změnu podstatnou, či nikoliv, však musí pracovat s předchozím povolením jako se vstupním údajem. Pokud tedy žalovaný a krajský soud posuzovali, o jakou změnu se jedná, bylo třeba, aby toto srovnání provedli; to neučinili.

47) Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil závěru krajského soudu, že se jedná o podstatnou změnu ve smyslu § 2 písm. i) bodu 1 zákona o integrované prevenci proto, že přechod z útlumového režimu a změna paliva vyvolá emise přesahující limity stanovené v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Krajský soud vůbec nehodnotil, zda těchto hodnot dosahuje změna sama o sobě, tedy nezohlednil rozdíl mezi předchozím a požadovaným

integrovaným povolením. Proto i závěr krajského soudu o vlivu emisí benzo(a)pyrenu na výsledné emise TZL je z daného hlediska předčasný.

48) Nejvyšší správní soud tak činí dílčí závěr, že podmínky podstatné změny podle § 2 písm. i) bodu 1 zákona o integrované prevenci byly posuzovány z nesprávných hledisek, a tedy neúplně; nelze přisvědčit názoru, že byly prokázány.

49) Druhým posuzovaným důvodem, který by mohl zakládat účast žalobce na řízení, je podle § 2 písm. i) bod 3 zákona o integrované prevenci také změna zahrnující výjimku z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (§ 14 odst. 5). Podle § 14 odst. 4 zákona o integrované prevenci úřad stanoví emisní limity tak, aby za běžných provozních podmínek emise nepřekročily úroveň spojenou s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o nejlepších dostupných technikách, přičemž podle odst. 5 téhož ustanovení lze stanovit mírnější emisní limity, pokud provozovatel prokáže splnění hledisek tam stanovených za situace neúměrných nákladů k dosažení výsledků spojených s nejlepšími dostupnými technikami.

50) Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí vycházel z toho, že ohlášenou změnu nelze konfrontovat s ustanovením § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci, neboť na spalovací zařízení tohoto typu se vztahují zvláštní ustanovení kapitoly III Směrnice. To konstatoval na s. 12 rozsudku i krajský soud. Neaplikace ustanovení § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci je stěžovatelem spojena s existencí Přejídného národního plánu. Ten se ovšem podle § 37 zákona o ochraně ovzduší vztahuje na období od 1. ledna 2016 do 20. června 2020. To rovněž konstatoval krajský soud a připojil zjištění o době přijetí a vyhlášení tohoto plánu. Krajskému soudu tak lze přisvědčit, že skutečnosti plynoucí z tohoto plánu či z jeho přípravy nejsou pro rozhodnutí jim předcházející podstatné. Stěžovatel ovšem dále tvrdí, že neměly být brány v úvahu hodnoty plynoucí z BREF z roku 2006, neboť Směrnice byla co do hodnot transponována přílohou č. 2 vyhlášky č. 415/2012 Sb. Tato příloha (část I) upravuje specifické emisní limity pro spalovací stacionární zdroje o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším. Krajský soud se zabýval vztahem těchto limitů a hodnot plynoucích z referenčních dokumentů BREF, přičemž připustil aplikaci § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci právě jako „podpůrné orientační vodítko“ pro posouzení, zda se v daném případě jednalo o podstatnou změnu, či nikoliv. Vzhledem k tomu, že žalovaný ve svém rozhodnutí argumentoval vztahem k Přejídnému národnímu plánu, aniž to bylo na místě, pak je třeba krajskému soudu přisvědčit, že jeho hodnocení podmínek účastenství žalobce z tohoto hlediska neobstojí. Názor žalovaného, že nemohlo jít o výjimku tam, kde se jednalo o zachování stávajících hodnot, pak neobstojí přinejmenším ve vztahu k požadavku zvýšení emisního limitu TZL na rok 2014. Pokud jde o ostatní období, opět chybí srovnání s hodnotami předchozího povolení, což postrádá jak rozsudek krajského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného.

51) Kasační námitka nesprávného právního posouzení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tedy zčásti důvodná, zčásti nedůvodná; důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného ovšem, byť v jiné míře, dány byly.

#### IV. Závěr

52) Nejvyšší správní soud za dané situace vážil, zda je na místě rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Při posouzení vycházel ze skutečnosti, že podstatou sporu je účastenství ve správním řízení, které dosud probíhá, a v němž dokonce již žalovaný reagoval na zrušení svého rozhodnutí krajským soudem vydáním

pokračování

nového druhostupňového rozhodnutí dne 26. 5. 2016 (č. j. 545/550/16-Mor 21734/ENV/16), jímž žalobcovo odvolání věcně projednal a prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Za této situace by zrušení a vrácení věci krajskému soudu k novému projednání, z něhož byl vzešel nový rozsudek se stejným výrokem a s částečně odlišnými důvody, bylo nevhodné. Kasační soud zde vycházel z obdobného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66.

- 53) Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.
- 54) Nejvyšší správní soud za situace věcného rozhodnutí o kasační stížnosti již nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku.
- 55) Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Neúspěšný stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá. Žalobce měl ve věci úspěch, žádné náklady řízení ovšem nevyčísлил a ze spisu neplyne, že by při podání svého vyjádření ke kasační stížnosti byl zastoupen nebo že by mu vznikly jiné výdaje spojené s tímto podáním. Žalovaný rovněž nevyčísлил žádné náklady řízení. Proto soud rozhodl, že stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalobci a žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 16. září 2016

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu