



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Frank Bold Society**, se sídlem Údolní 33, Brno, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti: **ČEZ, a. s.**, se sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, zastoupené JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem Křížovnické nám. 193/2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2011, č. j. 1472/530/11, 68307/ENV/11/Hen, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, č. j. 15 A 12/2012 – 228,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení je provozovatelem Elektrárny Pruněřov II (Kadaň). Dne 27. 7. 2011 Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal podle § 19a odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon o integrované prevenci“) rozhodnutí – Změna č. 7 integrovaného povolení pro zařízení „Kondenzační parní elektrárny s kogenerací elektrické energie a tepla“. V důsledku tohoto rozhodnutí došlo ke změně integrovaného povolení pro zařízení „Kondenzační parní elektrárny s kogenerací elektrické energie a tepla“ vydaného

správním orgánem I. stupně ze dne 7. 9. 2004, č. j. 4511/ŽPZ/04/IP-31/Rc, se změnami č. j. 946/ŽPZ/06/IP-15-Z1/Rc ze dne 30. 10. 2006, č. j. 1419/ŽPZ/07/IP-15-Z2/Rc ze dne 28. 5. 2007, č. j. 1420/ŽPZ/07/IP-15-Z3/Rc ze dne 29. 5. 2007, č. j. 2554/ŽPZ/09/IP-31/Z4/Rc ze dne 10. 11. 2009, č. j. 2522/ŽPZ/2010/IP-31/Z5/Rc ze dne 30. 10. 2006 a č. j. 366/ŽPZ/2011/IP-31/Z6/Rc ze dne 21. 2. 2011. Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný zamítl.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, ve které namítal nesplnění souladu záměru komplexní obnovy Elektrárny Prunéřov II. (dále jen „KO EPR II“) s požadavky nejlepších dostupných technik na čistou energetickou účinnost zařízení (dále jen „BAT“). Upozornil na vady procesu vedoucího k vydání stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „proces EIA“) a stanoviska EIA, které zatěžují správní řízení; došlo také k nesprávnému vyhodnocení vlivů na lokality Natura 2000. Podle žalobce nedošlo ani k nesplnění požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 4. 2009, č. 2009/31/ES, o geologickém ukládání oxidu uhličitého (dále jen „Směrnice CCS“). Poukázal též na nedostatek uhlí po dobu životnosti elektrárny a jeho nedostatečnou výhřevnost. Žalobce považoval rozhodnutí žalovaného vzhledem k jeho vágnosti a přejímání patřičně nedoložených tvrzení za nepřezkoumatelné.

II. Shnutí rozsudku krajského soudu

[3] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl a ztotožnil se tak se závěry žalovaného učiněnými v napadeném rozhodnutí.

[4] Soud se nejprve vyjádřil k otázce včasnosti žaloby. Upozornil na to, že dle správního spisu nebylo správní řízení vedeno a napadené rozhodnutí žalovaného vydáno podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (dále jen „Zákon o urychlení výstavby“), a nelze tak aplikovat § 2 odst. 5 tohoto zákona, podle kterého se lhůty k podání žalob k soudům k přezkoumání správních rozhodnutí vydaných v těchto řízeních zkracují na polovinu (tj. v daném případě na jeden měsíc), a soud o těchto žalobách rozhodne do 90 dnů. Dospěl tak k závěru, že žaloba byla podána včas, neboť tak bylo učiněno ve dvouměsíční lhůtě dle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] V souvislosti s aktivní legitimací žalobce dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a § 66 odst. 3 s. ř. s. soud uvedl, že aktivní legitimaci občanského sdružení nelze dovozovat přímo z čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené dne 25. června 1998 v Aarhusu, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), neboť tato úmluva nemá povahu „self-executing“ smlouvy. Stejně tak nelze aktivní legitimaci žalobce dovozovat přímo ze Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice Rady 85/337/EHS“), protože tato směrnice nemá přímý účinek. Soud se ztotožnil s názorem žalobce, že v jeho případě je dána aktivní legitimace k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.

[6] Krajský soud považoval za nedůvodnou námitku nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného. Samotné žalobní námitky ostatně spíše představují žalobcovu polemiku s věcnou správností jejich vypořádání ze strany obou správních orgánů. Soud zdůraznil, že žalobci v předmětném soudním řízení uplatnit hmotněprávní námitky nepřísluší, což vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2014, č. j. 6 A 49/2002 – 41, dle kterého sama skutečnost, že ve správním řízení

žalobcovým námitkám správní orgány obou stupňů nepřisvědčily, nezpůsobuje porušení jeho procesních práv.

[7] Ve vztahu k námitkám nezajištění souladu záměru s požadavky tzv. nejlepších dostupných technik na čistou energetickou účinnost zařízení soud poznamenal, že se zjevně jedná o námitky hmotněprávního rázu, které se netýkají žalobcových procesních práv, navíc takovým způsobem, který by mohl mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Z předložených podkladů a vyjádření dotčených správních orgánů navíc vyplývá, že záměr KO EPR II odpovídá nejlepším dostupným technikám vzhledem k čisté tepelné účinnosti zařízení ve vztahu ke kvalitě paliva a technickým podmínkám provozování zařízení. V případě posuzovaného záměru se nejedná o nové zařízení, nýbrž o úpravu stávajícího zařízení ve smyslu Referenčního dokumentu o nejlepších dostupných technikách pro velká spalovací zařízení (dále jen „BREF LCP“). Podstatné je, že soulad s tzv. nejlepšími dostupnými technikami i v případě posuzování záměru KO EPR II jako nového zařízení s ohledem na konkrétní podmínky ve smyslu referenčních dokumentů BREF LCP konstatoval již správní orgán I. stupně v rozhodnutí o změně integrovaného povolení. Nedůvodné jsou žalobcovy námitky, že údajné nedosažení požadavků nejlepších dostupných technik musí mít za následek zamítnutí žádosti o integrované povolení.

[8] Žalobci rovněž nepřísluší námitka týkající se negativních dopadů na zdraví obyvatel, která je zjevně hmotněprávního charakteru a navíc spadá do problematiky ochrany zdraví a nikoliv otázky životního prostředí. Nadto realizací záměru KO EPR II dojde k významnému snížení emisí do ovzduší v předmětné oblasti ve srovnání se stavem před realizací záměru KO EPR II.

[9] V souvislosti s namítanými vadami procesu EIA a stanoviska EIA krajský soud uvedl, že správní orgán I. stupně se s těmito námitkami řádně vypořádal. Stanovisko EIA tvoří pouze podklad pro řízení o integrovaném povolení, v jehož průběhu jsou teprve závazně stanovovány podmínky provozu zahrnující rovněž emisní limity. Rozhodujícími emisními limity tedy nejsou ty, které byly navrženy v rámci jednotlivých fází procesu EIA, nýbrž ty, které jsou stanoveny v integrovaném povolení. Ve stanovisku EIA byly navíc stanoveny přísnější emisní limity než původně navržené osobou zúčastněnou na řízení. V souvislosti s namítanou vadností podmínky č. 1 ve stanovisku EIA soud uvedl, že tato podmínka je uložena jako kompenzační opatření za nesplnění doporučených a indikativních hodnot tzv. nejlepších dostupných technik, a to pokud se jedná o parametr energetické účinnosti uvedených v referenčních dokumentech BREF LCP. Nesplnění této hodnoty ovšem neznamená nesplnění tzv. nejlepších dostupných technik. Stanovení této podmínky bylo v souladu s veřejným zájmem, protože jejím účelem je další zlepšení emisních poměrů v dané oblasti.

[10] Soud dále poznamenal, že osoba zúčastněná na řízení nebyla povinna zpracovávat varianty řešení svého záměru ve smyslu § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), jelikož ze zákonné dikce vyplývá, že Ministerstvo životního prostředí mohlo – nikoliv muselo – navrhnout zpracování variant řešení záměru, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné. Tyto podmínky ovšem nebyly splněny, což osoba zúčastněná na řízení v procesu EIA prokázala a což konstatovalo i Ministerstvo životního prostředí ve vyjádření k námitkám v rámci procesu EIA ze dne 7. 1. 2011. Ze správního spisu navíc vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení plně zdůvodnila podobu záměru KO EPR II provozními důvody. Správní orgán v procesu EIA navíc nemá pravomoc závazně nařizovat použití určité technologie, neboť toto rozhodnutí spadá do podnikatelského rozhodování oznamovatele. Soud také připomněl, že tzv. kogenerace, tedy společná výroba tepla

a elektřiny je obecně považována za hlavní kritérium tzv. nejlepších dostupných technik ke snížení emisí množství CO₂ na jednotku vyrobené energie. Co se týče námitek žalobce týkajících se vyhodnocení kumulativních vlivů souvisejících záměrů, ty již byly řešeny v územním řízení a v rámci projednání žaloby proti územnímu rozhodnutí. Kumulativní vlivy byly v rámci procesu EIA náležitě hodnoceny, a to mimo jiné na základě rozptylové studie a podkladů o dalších zdrojích znečištění v okolí s výsledkem, že po realizaci záměru KO EPR II dojde v území k výraznému zlepšení stavu životního prostředí, neboť dojde k poklesu celkové emisní zátěže. Ve stanovisku EIA Ministerstvo životního prostředí výslovně konstatovalo, že posouzení kumulativních vlivů bylo provedeno v dostatečném rozsahu a se závěrem, že pro realizaci stavby KO EPR II dojde v celé oblasti k celkovému poklesu emisí. Soud považoval za nedůvodnou též námitku nesprávného vyhodnocení vlivů na lokality Natura 2000, neboť jde opět o hmotněprávní námitku, která žalobci nepřísluší. Soud se neztotožnil ani s námitkami žalobce brojícími proti nezohlednění podmínek stanoviska EIA v dokumentaci o změně integrovaného povolení, neboť z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplývá, že byly jimi řádně vypořádány a v dostatečném rozsahu.

[11] Žalobce se dle soudu mylí v tom, že před vydáním rozhodnutí o změně v integrovaném povolení mělo být provedeno hodnocení dle směrnice CCS. V době rozhodování správních orgánů totiž neexistovalo žádné přímo aplikovatelné právní ustanovení, které by zakotvovalo povinnost provést posouzení předmětného záměru ve smyslu čl. 36 směrnice č. 2010/75/EU, o průmyslových emisích, což byl původně čl. 9a směrnice č. 2001/80/ES vložený do čl. 33 směrnice CCS. Toto ustanovení nenaplnuje podmínky přímé aplikovatelnosti, jelikož nevykazuje dostatečnou přesnost a bezpodmínečnost.

[12] Soud nepřisvědčil ani námitce ohledně nedostatku uhlí po dobu životnosti záměru KO EPR II a jeho nedostatečné kvality. Problematika zajištění dodávek surovin polotovarů či jiných nezbytných vstupů do průmyslových činností – v daném případě hnědého uhlí – přesahuje rámec ukládaných závazných podmínek provozu v integrovaném povolení. Získání paliva v takové jakosti a množství, které umožní plnění uložených závazných podmínek provozu, je zcela věcí provozovatele a zákon o integrované prevenci v tomto směru neukládá žádné požadavky. Podstatné je, že správní orgán I. stupně převzal podmínku č. 5 stanoviska EIA o tom, že zařízení bude využívat uhlí vytěžené v rámci územních ekologických limitů stanovených příslušnými usneseními vlády, do podmínek provozu záměru, jak vyplývá z jeho rozhodnutí o změně integrovaného povolení.

[13] Soud neshledal jako důvodné žalobní námitky týkající se porušení základních zásad činnosti správních orgánů, neboť správní orgány postupovaly v souladu s právními předpisy, hodnotily všechny jim předložené podklady, vypořádaly se se všemi žalobcovými námitkami, dbaly na zásadu volného hodnocení důkazů, zásady rovnosti a nestrannosti a svá rozhodnutí řádně zdůvodnily.

[14] Námitku žalobce ohledně neprovedení jím navržených důkazů, které měly údajně prokázat nedostatek uhlí pro záměr KO EPR II po celou dobu jeho životnosti, shledal soud rovněž nedůvodnou. Uvedl, že Ministerstvo životního prostředí vyhodnotilo žalobcem předložené podklady ohledně zásob uhlí jako relevantní podklady z pohledu řízení o změně integrovaného povolení, a dále zdůraznil, že správní orgány i tak nejsou povinny provést všechny navržené důkazy, pokud nejsou potřebné ke zjištění stavu věci.

[15] Nedůvodnou shledal soud žalobní námitku týkající se nezohlednění studie společnosti Det Norske Veritas (dále jen „Studie DNV“) jako důkazu a jejího nezařazení mezi podklady rozhodnutí. Soud zdůraznil, že předmětná studie DNV je nepochybně součástí správního spisu,

a tedy i podkladem, s nímž se mohli všichni účastníci seznámit dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Krajský úřad měl oprávnění posoudit, zda studii DNV vyhodnotí jako určující podklad pro meritorní rozhodnutí.

[16] Stejný názor vyjádřil soud i k námitce neprovedení studie společnosti CITYPLAN (dále jen „Studie CITYPLAN“) jako důkazu a její nezařazení mezi podklady rozhodnutí.

[17] Závěrem shrnul, že neshledal pochybení v postupu správních orgánů obou stupňů v souvislosti s vypořádáním se s žalobcovými námitkami a jejich rozhodnutí vyhodnotil jako věcně správná a přezkoumatelná.

III. Důvody kasační stížnosti

[18] Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) včas podanou kasační stížností z důvodu jeho nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu i obě předcházející správní rozhodnutí zrušil, alternativně, aby zrušil pouze rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zároveň stěžovatel podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O něm již Nejvyšší správní soud rozhodl usnesením ze dne 6. 5. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 225.

[19] Stěžovatel se aktivně zapojil do procesu posuzování vlivů na životní prostředí záměru KO EPR II a poté i do navazujících správních řízení, ve všech těchto řízeních uplatňoval konzistentní argumenty a námitky jak hmotněprávního, tak procesního charakteru, zpochybňující soulad postupu investora – osoby zúčastněné na řízení, a následně i správních orgánů, s relevantními právními předpisy upravujícími podmínky ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Od začátku byla sporná zejména volba technologie záměru, česká i evropská legislativa vyžadují pro investiční záměr tohoto typu aplikaci nejlepších dostupných technologií - (viz čl. 2 odst. 12 a čl. 9 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/1/ES, o integrované prevenci a omezení znečišťování, a v § 14 až 16 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů). Pro spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném výkonu větším než 50 MW je to BREF LCP. Osoba zúčastněná na řízení však v procesu EIA nepředložila variantu, která by odpovídala BAT v parametru čisté tepelné účinnosti. Z tohoto důvodu také Ministerstvo životního prostředí vrátilo osobě zúčastněné na řízení dokumentaci k doplnění. Pochybnosti o nesouladu záměru s požadavky BAT potvrdila také studie DNV. Ministerstvo životního prostředí pak vydalo k záměru souhlasné stanovisko, obsahující tzv. kompenzační opatření. Tento postup ovšem stěžovatel považoval za nezákonný. Námitky stěžovatele však nebyly dle jeho názoru řádně vypořádány, resp. v některých případech nebyly vypořádány vůbec.

III.A Aktivní legitimace stěžovatele

[20] Stěžovatel se obecně vyjádřil k otázce aktivní legitimace občanských sdružení (spolků) ve vztahu k námitkám hmotněprávního charakteru. Domnívá se, že argumentace krajského soudu v tomto směru je zčásti chybná, což mělo vliv na nesprávnost, případně nepřezkoumatelnost posouzení některých žalobních bodů. Nedomáhal se přímé aplikace Aarhuské úmluvy ani přímého účinku směrnice o EIA, nicméně je přesvědčen, že vnitrostátní soudy jsou povinny vykládat vnitrostátní právní předpisy v souladu s mezinárodními závazky ČR. O takové interpretaci svědčí zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 a další judikatura, včetně judikatury Soudního dvora EU – např. rozsudek ve věci C-240/09,

Lesoochranarske zoskupenie. Z uvedených mezinárodních závazků (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, resp. čl. 11 platného znění směrnice EIA) i citované judikatury vyplývá, že je nezbytné, aby spolky, včetně stěžovatele, měly možnost namítat veškeré rozpory napadených rozhodnutí s hmotným i procesním právem. Stěžovatel odkázal též na nálezy Ústavního soudu, ze kterých vyplývá, že v případě dvojího možného výkladu zákona je třeba zvolit interpretaci, jež poskytuje ochranu zájmům stěžovatele a mělo by být zabráněno faktickému odepření spravedlnosti (viz nálezy ÚS ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, a ze dne 3. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02). Odkázat lze též na nálezy vyjadřující se k zásadě *in dubio pro libertate*, rep. *in dubio mitius*. Ve vztahu k aplikaci Aarhuské úmluvy odkazuje stěžovatel na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, v němž se mimo jiné uvádí, že v případě více možných výkladů má přednost ten, jež naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Stěžovatel upozornil také na chybné tvrzení krajského soudu ohledně „řádné implementace směrnice EIA do vnitrostátního právního řádu“ ve vztahu k době vydání napadeného rozsudku. Důkazem nesprávnosti tohoto tvrzení je řízení o porušení Smlouvy EU, vedené vůči České republice Evropskou komisí po č. 2013/2048, jehož předmětem byl mimo jiné právě nedostatečný přístup dotčené veřejnosti, včetně občanských sdružení (spolků) k efektivní soudní ochraně ve věcech životního prostředí. Příмым důsledkem tohoto řízení byla zejména novela zákona č. 100/2001 Sb. a dalších zákonů, schválená pod č. 39/2015 Sb., účinná od 1. 4. 2015, která umožňuje dotčené veřejnosti žalobou se domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo prosení zákonnost tohoto rozhodnutí. Z uvedených důvodů se stěžovatel domnívá, že závěry napadeného rozsudku krajského soudu o „omezení žalobní legitimace“ stěžovatele jsou proto nesprávné a odporují ústavnímu požadavku efektivní soudní ochrany i výše shrnutým mezinárodním závazkům České republiky. Krajský soud byl proto povinen se v plném rozsahu zabývat všemi hmotněprávními i procesními námitkami stěžovatele.

III.B Námitky týkající se nezákonnosti procesu EIA a stanoviska EIA

[21] Dále stěžovatel brojil proti, dle jeho názoru, nesprávnému a částečně též nepřezkoumatelnému posouzení žalobních námitek nezákonnosti procesu EIA a stanoviska EIA. Ve vztahu k procesu EIA namítal stěžovatel tři základní vady.

[22] Za prvé vytýkal, že v průběhu procesu EIA nebyl předložen nástin studovaných variant, jak požaduje § 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. (dále jen „Zákon o EIA“). Tuto dílčí námitku krajský soud v napadeném rozsudku vůbec nevyvozoval, což způsobuje jeho částečnou nepřezkoumatelnost. Osoba zúčastněná na řízení v oznámení záměru explicitně uvedla, že toto oznámení je předkládáno v jedné variantě z hlediska umístění i technického řešení. V kapitole E oznámení záměru, ačkoliv nese název „Porovnání variant řešení záměru“, zmínila, že „Předložený záměr je navržen v jedné realizační variantě. Následující varianty jsou spíše možné scénáře dalšího vývoje, pokud by záměr nebyl schválen“. Z toho je zřejmé, že se nejedná o přehled variant, které by byly osobou zúčastněnou na řízení studovány, ale pouze o možnosti v případě neschválení záměru. Přitom ani v jedné z uvedených variant se nejedná o odlišnou technologickou variantu s odlišnými vlivy na životní prostředí. Osobou zúčastněnou na řízení tak nebyly zvažovány varianty, které by umožnily výrazně vyšší čistou tepelnou účinnost zařízení, v době předkládání záměru splňovaly požadavky BAT a zároveň již v této době byly v obdobných záměrech běžně využívány. Osoba zúčastněná na řízení nadto uvedla jako jedinou možnou variantu jí preferovanou, tj. variantu tří podkritických bloků, aniž by dostatečně uvedla důvody pro její výběr, vzhledem k jejímu vlivu na životní prostředí. Krajský soud proto tuto otázku posoudil nesprávně. Stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, podle něhož není posuzování vlivů na životní prostředí bez výběru variantních řešení dost dobře myslitelné. Otázka variant záměru, včetně jejich posouzení

v procesu EIA a konkrétně i přeložení „nástinu“ studovaných variant již ve fázi záměru, přímo souvisí s předmětem řízení o vydání integrovaného povolení, a proto je zcela namístě, aby stěžovatel tuto námitku uplatnil v žalobě a krajský soud ji měl věcně vypořádat.

[23] Za druhé se stěžovatel domnívá, že byl porušen § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. v kombinaci s jeho § 8 odst. 2, neboť navzdory tomu, že Ministerstvo životního prostředí v průběhu procesu EIA výslovně vyzvalo osobu zúčastněnou na řízení k předložení varianty, která by měla čistou tepelnou účinnost alespoň 42 %, osoba zúčastněná na řízení tento požadavek bezdůvodně ignorovala. Ministerstvo životního prostředí pak ovšem přes svá předchozí vyjádření vydalo souhlasné stanovisko EIA, v němž uvedlo, že řešení předložené oznamovatelem nedosahuje kritérií BAT pro nová zařízení, a proto jej vnímá jako méně vhodné, avšak za důsledného splnění uvedených kompenzačních opatření a podmínek akceptovatelné. Stěžovatel považuje za nesprávný závěr krajského soudu, že osoba zúčastněná na řízení nebyla povinna zpracovávat varianty řešení záměru ani na základě § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., a bodu 2. závěru zjišťovacího řízení ze dne 30. 7. 2008. Osoba zúčastněná na řízení totiž dle stěžovatele byla povinna na základě požadavku Ministerstva životního prostředí varianty navrhnout a nechat posoudit, ledaže by přesvědčivě prokázala, že jiné varianty nejsou z hlediska účelnosti a technické možnosti proveditelné. Žádný takový důkaz ovšem v průběhu procesu EIA nepředložila. Za této situace bylo vydání souhlasného stanoviska dle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. v rozporu s požadavky § 7 odst. 5 ve spojení s § 8 odst. 2 tohoto zákona.

[24] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že navržená varianta byla zdůvodněna provozními důvody. Osoba zúčastněná na řízení totiž v průběhu procesu EIA ani v navazujících řízeních neprokázala, že realizace variant, které by umožnily významně vyšší čistou tepelnou účinnost zařízení, a které v době předkládání záměru splňovaly požadavky BAT, nebylo z hlediska účelnosti a technické možnosti možné. Naopak byly v průběhu procesu EIA shromážděny podklady, které tento závěr vyvracejí nebo alespoň dokládají, že tato problematika nebyla dostatečně zhodnocena. V tomto odkázal stěžovatel na studii DNV a studii CITYPLAN. K dalšímu argumentu, který dle krajského soudu údajně prokazuje nezbytnost realizace oznamovatelem předložené varianty záměru, tedy k otázce nutnosti zajistit podpůrné služby k provozu elektrizační soustavy, se vyjádřil provozovatel přenosové soustavy, společnost ČEPS, a.s., který uvedl, že neexistuje potřeba zajistit stabilitu sítě podpůrnými službami právě Elektrárny Pruněřov. S tímto argumentem se však soud, žalovaný ani správní orgán I. stupně nijak nevypořádali a pouze převzali tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že potřeba zajistit podpůrné služby k provozu elektrizační soustavy prostřednictvím KO EPR II zde je. Výše uvedenými studii v průběhu procesu EIA tedy bylo prokázáno, že varianta s vyšší čistou tepelnou účinností, splňující požadavky BAT, tedy využití jednoho nadkritického bloku, by nijak neohrozila dodávky tepla do okolních obcí a případné zálohování dodávek tepla by bylo možné vyřešit například stavbou záložní plynové výroby, což je řešení zcela běžné a v praxi využívané. Dle stěžovatele provedl krajský soud nesprávný výklad § 7 odst. 5 zákona o EIA ohledně povinnosti oznamovatele zpracovat odlišné varianty řešení záměru, neboť takováto interpretace popírá samotný smysl institutu posuzování vlivů na životní prostředí a konkrétní oprávnění příslušného úřadu.

[25] Za třetí stěžovatel namítá nezákonnost souhlasného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 29. 4. 2010 vydaném dle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., ve kterém na jednu stranu uvedlo, že na záměr je nutno aplikovat příslušná kritéria BAT a že osoba zúčastněná na řízení odmítla předložit k posouzení v procesu EIA variantu či varianty, které by těmito kritériím vyhověly, nicméně s odkazem na kompenzační opatření vydalo k záměru souhlasné stanovisko. Toto stanovisko bylo dle názoru stěžovatele vydáno ve zřejmém rozporu se základními zásadami

činnosti správních orgánů, zejména zásadou zákonnosti, zásadou zneužití správního uvážení a zásadou souladu přijatého řešení s veřejným zájmem, neboť Ministerstvo životního prostředí v podstatě rezignovalo na splnění zákonných požadavků a vydalo k oznamovatelem preferované variantě souhlasné stanovisko, byť byla tato varianta ve zjevném rozporu s konkrétními požadavky právních předpisů. Správní uvážení tak bylo aplikováno nikoliv v rámci ústavních mezí, nýbrž ve prospěch ekonomického zájmu osoby zúčastněné na řízení. Takový postup odporuje zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, jak byl opakovaně formulován v judikatuře Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu a je dle přesvědčení stěžovatele nepřipustný. Krajský soud proto tuto otázku posoudil nesprávně a nezákonně.

[26] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud se odmítl zabývat jeho námitkou uplatněnou ve vztahu k procesu EIA týkající se nedostatečného vyhodnocení kumulativních vlivů záměru KO EPR II a dalších souvisejících záměrů, resp. nesprávné vyhodnocení vlivů záměru na lokality soustavy Natura 2000, neboť se jednalo o námitky hmotněprávního charakteru. S tímto závěrem se stěžovatel neztotožňuje.

III.C Nesplnění požadavku na nejlepší dostupnou technologii záměru v parametru čisté tepelné účinnosti

[27] Stěžovatel dále namítá, že navržený záměr KO EPR II nesplňuje v rozporu s § 14 odst. 3 zákona o integrované prevenci a čl. 12 směrnice 2008/1/ES požadavek na dodržení BAT v parametru čisté tepelné účinnosti. Předložený záměr totiž dle stanoviska EIA dosahuje hodnot pouze 39,06 %, resp. 40 % tepelné účinnosti, v závislosti na použité metodice výpočtu, zatímco hodnotou BAT podle referenčního dokumentu BREF pro nová zařízení využívající uhlí je čistá tepelná účinnost 42 - 45 %. Podle krajského soudu se opět jedná o hmotněprávní námitky, jež stěžovateli nepřísluší. Stěžovatel považuje za nesprávný a nepodložený závěr soudu, že posuzovaný záměr požadavky BAT splňuje. Soud pouze převzal úvahy správního orgánu I. stupně, aniž by v této věci provedl vlastní úvahu. Krajský soud ve svém rozsudku dále pouze konstatoval, že záměr KO EPR II není novým zařízením, aniž by uvedl důvod pro tento závěr. Poznamenal, že zákon správnímu orgánu neumožňuje nahradit proces posuzování splnění požadavků BAT, jež je dle přílohy č. 3 zákona o integrované prevenci třeba hodnotit na základě 12 hledisek, svou vlastní úvahou nerespektující zákonná hlediska. Dle § 14 odst. 3 zákona o integrované prevenci je třeba případné odchýlení se od kritérií BAT řádně zdůvodnit, podmínky pro odchýlení se však nemohou být naplněny pouze na základě přání provozovatele provozovat určitý typ zařízení, pokud k němu existují alternativy, jež podmínky BREF splňují lépe. Krajský soud ignoroval bez jakéhokoliv zdůvodnění závěry studie DNV, jež potvrdila nedostatečnou tepelnou účinnost varianty navržené žadatelem a zpochybnila závěry Ministerstva průmyslu a obchodu, na něž se krajský soud odvolává. Stěžovateli též není zřejmé, proč by Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku EIA formulovalo podmínku č. 1 jako požadavek a kompenzaci tzv. víceemisí CO₂, pokud by předložená varianta vyhovovala požadavkům BAT., neboť pak by nebylo nutné nic kompenzovat. Dle stěžovatele správní úřad stanovením kompenzačních opatření jako náhrady za variantu BAT dle BREF překročil meze správního uvážení, neboť zákon takovou možnost neuvádí. Pokud je v řízení prokázáno, že použitím nejlepší dostupné techniky lze dosáhnout vyšší čistou energetickou účinností, než za použití techniky navržené provozovatelem v žádosti o integrované povolení, pak musí správní orgán konstatovat nesplnění povinnosti použít nejlepší dostupné techniky a žádost dle § 13 odst. 2 zákona o integrované prevenci zamítnout.

[28] Rozhodnutí o změně integrovaného povolení tedy bylo vydáno na základě nezákonného stanoviska EIA a zároveň v rozporu s § 14 odst. 3 zákona o integrované prevenci. Krajský soud tak tuto otázku posoudil nesprávně.

III.D Nesplnění požadavků dle směrnice 2009/31/ES

[29] Krajský soud nesprávně odmítl žalobní námitku týkající se nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice CCS s tím, že v době rozhodování správních orgánů neexistovalo žádné přímo aplikovatelné právní ustanovení, které by zakotvovalo povinnost provést posouzení předmětného záměru dle této směrnice, a samotná směrnice nebyla bezprostředně aplikovatelná a navíc se vztahovala pouze na nová zařízení, zatímco KO EPR II byla pouhou rekonstrukcí stávajícího zařízení. Stěžovatel poznamenal, že směrnice CCS vstoupila v účinnost dne 25. 6. 2009 a lhůta pro její transpozici členskými státy uplynula dne 25. 6. 2011. Rozhodnutí žalovaného přitom bylo vydáno dne 14. 11. 2011, kdy již bylo povinností členských států EU zajistit posouzení záměrů podle směrnice CCS, tato povinnost se tedy vztahovala i na posouzení záměru KO EPR II, jež je dle stěžovatele novým zařízením, jak uvedlo také Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku EIA. Hodnocení dle směrnice CCS musí být dle stěžovatele provedeno dříve, než bude rozhodnuto o povolení záměru; za vhodnou fázi pro provedení tohoto hodnocení lze považovat proces EIA.

[30] Stěžovatel tvrdí, že rozhodnutí o změně integrovaného povolení pro předmětný záměr bylo vydáno v rozporu s požadavky směrnice CCS, neboť pro tento záměr nebylo provedeno hodnocení podle požadavků této směrnice, které již v době vydání rozhodnutí uplynula transpoziční lhůta. Dle názoru stěžovatele by dané hodnocení nebylo nutné v případě, že by bylo již provedeno v rámci řízení EIA.

[31] Dle názoru žalobce se krajský soud s povinností provést hodnocení podle směrnice CCS v průběhu procesu EIA nijak nevypořádal, což má za důsledek nepřezkoumatelnost příslušné části rozsudku.

[32] Stěžovatel dále uvádí, že trvá na argumentaci, která byla již uvedena v žalobě proti rozhodnutí o změně č. 7 integrovaného povolení. Stěžovatel uvedl, že platí nemožnost jednotlivců domáhat se přímého účinku platné směrnice, které ještě neuplynula transpoziční lhůta, avšak členské státy mají povinnost interpretovat vnitrostátní právní řád v souladu s danou směrnicí. Stejný názor zastává i Evropská komise, která na svých internetových stránkách uvádí, že její čl. 33 musí být aplikován od vstupu směrnice CCS v účinnost, tedy od 25. 6. 2009. Neprovedení hodnocení dle dané směrnice tak způsobuje rozpor rozhodnutí s právem EU, což krajský soud posoudil nesprávně.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení, vyjádření žalovaného a replika žalobce

IV.A Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[33] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti žalobce vyjádřila přípisem ze dne 15. 4. 2015, kterým namítala opožděnost žaloby stěžovatele. Dle jejího přesvědčení se na dané řízení aplikuje právní úprava zákona o urychlení výstavby, konkrétně jeho § 2 odst. 5, který stanoví, že lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání a nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních (postupech) v souvislosti s výstavbou dopravní, vodní a energetické infrastruktury se zkracují na polovinu. Lhůta k podání správní žaloby se podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby zkracuje na jeden měsíc od doručení odvolacího správního rozhodnutí. Stěžovateli bylo odvolací správní rozhodnutí doručeno dne 15. 11. 2011. Jednoměsíční lhůta k podání správní žaloby uplynula dne 15. 12. 2011 a stěžovatel podal předmětnou žalobu až dne 18. 1. 2012, resp. dne 16. 1. 2012 odeslal stěžovatel žalobu poštou Městskému soud v Praze. Žaloba tak je dle osoby zúčastněné

na řízení zcela zjevně opožděná. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud postupoval podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první za středníkem a žalobu z důvodu opožděnosti odmítl, resp. v případě závěru soudu, že žaloba nebyla podána opožděně, navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[34] V dalším vyjádření ze dne 5. 5. 2015 zdůraznila, že považuje napadené rozhodnutí za věcně správné, řádně odůvodněné a plně se s ním ztotožňuje. Dle jejího přesvědčení je polemika ohledně povahy a rozsahu žalobní legitimace stěžovatele pro předmět tohoto řízení zcela irelevantní, neboť se krajský soud v napadeném rozhodnutí vypořádal nejen s procesními námitkami, ale i s ryze hmotněprávními námitkami stěžovatele, a tedy stěžovatel nemohl být jakkoli zkrácen na svých právech. Poukázala na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které občanským sdružením, jejichž hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, jsou aktivně legitimovány ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. pouze v rámci okruhu námitek, jimiž brojí proti porušení jim příslušejících procesních práv. Zohledněn má být i § 23 odst. 10 zákona o EIA, dle kterého se občanská sdružení mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Toto ustanovení neobsahuje žádnou zvláštní úpravu a naopak odkazuje na obecný postup dle s. ř. s., což na žalobní legitimaci stěžovatele pouze v rozsahu dle § 65 odst. 2 s. ř. s. nic nemění. Dále osoba zúčastněná na řízení poukázala na skutečnost, že Aarhuská úmluva a související Směrnice EIA nejsou přímo aplikovatelné a že současně byla jejich právní úprava náležitě transponována do vnitrostátních procesních norem. Nelze tak dovodit právo stěžovatele na přezkum napadeného rozhodnutí ani na základě eurokonformního výkladu vnitrostátního práva, resp. na základě výkladu v souladu s mezinárodními smlouvami. Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., ani žádné jiné přímo aplikovatelné ustanovení českého právního řádu nedává stěžovateli právo domáhat se zrušení správního rozhodnutí z jiného důvodu, než zkrácení jeho procesních práv. Opačný výklad by byl interpretací *contra legem*. Stěžovatelem odkazovaná novela zákona o EIA č. 39/2015 Sb., jež nabyla účinnosti k 1. 4. 2015, nemá na již zahájená soudní řízení žádný vliv, neboť přechodné ustanovení v čl. II. odst. 2 této novely výslovně stanoví, že soudní řízení zahájená přede dnem 1. 4. 2015 se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

[35] Zcela se ztotožnila se závěry krajského soudu ohledně přezkumu nezákonnosti procesu posuzování vlivů na životní prostředí a stanoviska vydaného v tomto procesu, resp. považuje stěžovatelovy námitky nezákonnosti procesu EIA a stanoviska EIA za nedůvodné. Stěžovatel nesprávně vykládá pojem nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jelikož za nepřezkoumatelné nelze považovat takové rozhodnutí, které v rámci odůvodnění určitého závěru odkáže a ztotožní se se závěry obsaženými v přezkoumávaném rozhodnutí za situace, kdy jsou opakovaně vznášeny stejné námitky, což potvrdila i ustálená judikatura (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130). Stanovisko EIA by mělo být přezkoumáno pouze v tom rozsahu, který spadá do předmětu daného správního řízení, a obecné otázky týkající se procesu EIA a stanoviska EIA by měly být přezkoumány pouze v rámci hlavního správního řízení navazujícího na proces EIA, tj. v rámci přezkumu územního rozhodnutí (k tomu např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009).

[36] Námitku ohledně nesplnění požadavků podle § 6 odst. 4 zákona o EIA považuje za nedůvodnou. Krajský soud se s touto námitkou správně vypořádal; jeho rozhodnutí není ani v této části nepřezkoumatelné. Oznamovatel neměl povinnost zpracovávat varianty řešení záměru, ale v oznámení záměru pouze uvést nástin studovaných variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí, což oznamovatel splnil.

[37] Stěžovatelovu námitku ohledně porušení § 7 odst. 5 zákona o EIA považuje rovněž za nedůvodnou. Z interpretace tohoto ustanovení neplyne povinnost oznamovatele zpracovávat varianty záměru na návrh správního orgánu, což bylo mj. potvrzeno i v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97. Nadto zdůraznila, že nebyla povinna varianty záměru zpracovávat rovněž z důvodu objektivní nemožnosti jejich případné realizace, což řádně zdůvodnila a doložila např. již v doplnění dokumentace EIA ze září 2009. Tuto skutečnost potvrdilo i MŽP ve svém vyjádření k námitkám ze dne 17. 5. 2011, ze kterého následně vycházel také Krajský úřad Ústeckého kraje v prvoinstančním rozhodnutí IPPC, jenž bylo MŽP potvrzeno. Krajský soud tyto závěry aproboval. Nařizovat oznamovateli použití určité technologie by bylo v rozporu s § 14 odst. 3 zákona o IPPC.

[38] Dále nesouhlasí a považuje za nesprávné námitky stěžovatele, že nebyla v rámci procesu EIA ani v navazujících řízeních prokázána neúčelnost a technická nemožnost varianty záměru, která by odpovídala čisté tepelné účinnosti na úrovni alespoň 42 %, což má údajně vyplývat z tzv. studií DNV a studií CityPlan. Neúčelnost a technická nemožnost takovéto varianty záměru byla v procesu EIA i v následném řízení o IPPC dostatečně doložena, zejména v bodě 1 doplnění dokumentace EIA ze září 2009. Ostatně uvedené studie nejsou rozhodnými podklady pro vydání rozhodnutí a nebyly tak provedeny jako důkaz pro nedostatek potřebné vypovídací hodnoty.

[39] K námitce stěžovatele ohledně údajné nezákonnosti stanoviska EIA uvádí, že je plně přesvědčena o souladu průběhu procesu EIA s právními předpisy; správní orgány nikterak nepřekročily meze správního uvážení.

[40] Pravdivé není ani tvrzení stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu údajného odmítnutí Krajského soudu se zabývat nedostatečným vyhodnocením kumulativních vlivů záměru KO EPR II a dalších souvisejících záměrů, resp. vlivů záměru na lokality Natura 2000 v procesu EIA. Krajský soud se s těmito námitkami řádně vypořádal; uvedl, že z obsahu spisu vyplývá náležité vyhodnocení kumulativních vlivů v průběhu procesu EIA, a to mj. na základě rozptylové studie a podkladů o dalších zdrojích znečištění v okolí. Dostatečné posouzení kumulativních vlivů v procesu EIA konstatovalo i MŽP ve vyjádření ze dne 7. 1. 2011 vydaného v rámci územního řízení na záměr KO EPR II. Soud dále zdůraznil, že vlivy záměru na lokality Natura 2000 vyloučil Krajský úřad Ústeckého kraje, jako orgán ochrany přírody a krajiny příslušný k posouzení záměru dle § 45i ZOPK, svým stanoviskem ze dne 3. 10. 2007, jehož závěry byly následně potvrzeny v prvoinstančním rozhodnutí IPPC. Nedůvodnost této námitky potvrdil i Odbor mezinárodní ochrany biodiverzity MŽP v rámci přezkumu stanoviska Krajského úřadu Ústeckého kraje do územního řízení na předmětný záměr.

[41] Rovněž stěžovatelova námitka ohledně nesplnění požadavků nejlepších dostupných technik (BAT) u daného záměru je hmotněprávního charakteru, a krajský soud se s ní tedy nemusel nikterak zabývat. Soud se však i k této námitce dostatečně vyjádřil v napadeném rozsudku. Ztotožnění se krajského soudu se závěry správních orgánů v prvoinstančním rozhodnutí o IPPC a v odvolacím rozhodnutí nemá za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí, ani nepřezkoumatelnost, jak nesprávně namítá stěžovatel. Stěžovatel od počátku povolovacích procesů na záměr KO EPR II účelově zaměňuje pojmy BAT, tj. nejlepší dostupné techniky, a BREF, tj. referenční dokumenty Evropské komise obsahující indikativní informace o nejlepších dostupných technikách. Nejlepší dostupnou techniku (BAT) je nutné v souladu se zákonem o IPPC posoudit individuálně, a to dle § 2 písm. e) zákona o IPPC. Referenční dokumenty BREF jsou pouze výchozím zdrojem informací, který obsahuje výčet hledisek umožňujících určit, co je považováno za BAT pro určité průmyslové odvětví. Referenční dokumenty BREF stanoví pouze indikativní a doporučené (nikoli závazné) obecné hodnoty BAT a jako informace o stavu a vývoji BAT jsou v zákoně o IPPC uvedeny v příloze č. 3 pouze jako jedno z hledisek

pro posuzování a určování BAT. Nezávaznost BREF byla výslovně potvrzena i v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 8 As 40/2012 – 73. Nenaplnění určitého parametru BREF LCP nemůže způsobit rozpor s BAT ani s požadavky zákona o IPPC. Nadto však namítá, že záměr KO EPR II splňuje hodnoty BAT individuálně určené pro tento záměr i v případě, že by byl považován za nové zařízení ve smyslu dokumentů BREF. Dalším hlediskem BAT je spotřeba a druh surovin používaných v technologickém procesu a jejich energetické účinnosti. Nízká kvalita paliva, klimatické podmínky a výkon jednotlivých bloků mají za následek nesplnění indikativní hodnoty BREF v parametru čisté tepelné účinnosti, k čemuž Krajský úřad Ústeckého kraje správně přihlédl při individuálním určení BAT pro daný záměr.

[42] Rovněž je nutné zajistit stále dodávky tepla do přilehlých aglomerací i v případě nutných odstávek bloků a možnost poskytovat tzv. podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, což jsou hlavní důvody pro výběr varianty záměru se třemi podkritickými bloky, resp. z tohoto důvodu nebylo možné realizovat variantu záměru s jedním nadkritickým blokem. Životnost nadkritického bloku je cca. 40 let, avšak zásoby paliva v dole Nástup Tušimice jsou pouze na cca. 25 let, což odpovídá životnosti tří podkritických bloků. Zařízení s jedním nadkritickým blokem neodpovídá z uvedených důvodů definici BAT ve smyslu zákona o IPPC a dle § 14 odst. 3 zákona o IPPC je správnímu orgánu výslovně zakázáno při stanovení závazných podmínek provozu vycházejících z použití BAT předepisovat oznamovateli použití jakékoli konkrétní metody či technologie.

[43] Námitku stěžovatele, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s otázkou povahy záměru KO EPR II, kdy dle jeho přesvědčení je daný záměr novým zařízením, na nějž je třeba aplikovat přísnější hodnoty BAT pro energetickou účinnost uvedené v BREF LCP, považuje za irelevantní a nedůvodnou. Při rekonstrukci tří z pěti bloků nedochází k úplnému nahrazení stávajících technologií k okamžiku realizace, a tedy daný záměr naplňuje definici podstatné změny v provozu zařízení ve smyslu § 2 písm. j) zákona o IPPC, pro kterou jsou v BREF stanoveny indikativní hodnoty tepelné účinnosti ve výši 36 – 40 % nebo zlepšení o více než 3 %. Záměr KO EPR II tyto hodnoty splňuje.

[44] Stanovením podmínky č. 1 stanoviska EIA v podobě kompenzačního opatření k úspoře CO₂ za nesplnění indikativních hodnot BAT stanovených v BREF v parametru čisté tepelné účinnosti, postupoval správní orgán plně ve smyslu a účelu zákona o EIA a § 13 a 14 zákona o IPPC. Nesplnění doporučených hodnot dle BREF neznamená rozpor s BAT, resp. daný záměr nemohl být v rozporu s BAT, jelikož konkrétní BAT pro daný záměr nebyly v době vydání stanoviska EIA vůbec závazně určeny. Závazné určení BAT bylo až předmětem navazujícího řízení o IPPC.

[45] Zdůrazňuje, že se krajský soud s námitkou neprovedení hodnocení podle směrnice CCS v rámci procesu EIA a řízení o IPPC řádně zabýval a vypořádal v napadeném rozhodnutí, a proto je tato námitka nedůvodná. Daná směrnice vyžaduje provedení ve vnitrostátním právu a pro její přímý účinek nejsou splněny podmínky vymezené judikaturou SD EU, a to zejména podmínky dostatečné přesnosti, úplnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení. Směrnice tak nemohla zavazovat správní orgány. Stěžovatelův odkaz na blokační účinek směrnice je zcela nepřipadný a nelze vyžadovat postup správních orgánů *contra legem*. Povinnost dodatečně provést hodnocení dle dané směrnice se na elektrárnu Prunéřov II ani daný záměr nevztahuje, jelikož původní stavební povolení bylo vydáno již v 80. letech, a tedy přede dnem platnosti dané směrnice, která tuto povinnost stanoví v čl. 33 pro spalovací zařízení o jmenovitém elektrickém výkonu nejméně 300 MW, pro něž bylo vydáno stavební povolení po nabytí platnosti dané směrnice. Nadto zdůrazňuje, že i kdyby se na daný záměr povinnost provést hodnocení dle směrnice CCS, bylo by

toto hodnocení předmětem zvláštního procesu předpokládaného v § 41 odst. 10 zákona o ochraně ovzduší, který by však byl samostatný a na řízení o IPPC či procesu EIA zcela nezávislý.

[46] Dne 4. 6. 2015 podala osoba zúčastněná na řízení návrh na zrušení usnesení o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ze dne 6. 5. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 225. Nejvyšší správní soud o tomto návrhu nebude rozhodovat, jelikož nyní již rozhodl ve věci samé.

[47] Dne 19. 6. 2015 se pak vyjádřila k replice stěžovatele ze dne 11. 6. 2015, a to tak, že odmítá důvodnost všech vznesených námitek stěžovatele. Ve zbytku pouze zopakovala již dříve uvedenou argumentaci.

IV.B Vyjádření žalovaného

[48] Žalovaný na kasační stížnost reagoval přípisem ze dne 15. 4. 2015, ve kterém uvedl, že se již ke všem námitkám stěžovatele vyjádřil v řízení před krajským soudem, a že zde nejsou ze strany stěžovatele uváděny žádné nové skutečnosti. Ve způsobu vyřizování námitek stěžovatele neshledává jakoukoli nezákonnost a podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou.

IV.C Replika stěžovatele

[49] K vyjádření osoby zúčastněné na řízení podal stěžovatel dvě repliky, ve kterých se věnoval otázce včasnosti žaloby. Je přesvědčen, že právní názor osoby zúčastněné na řízení je nesprávný. Ustanovení § 1 zákona o urychlení výstavby, na který odkazuje § 5 odst. 2 téhož zákona, vůbec neobsahuje žádný výčet správních rozhodnutí a/nebo řízení, ve vztahu k nimž by se měly aplikovat normy obsažené právě v § 2 odst. 5 téhož zákona. Ustanovení § 1 zákona o EIA je pouze obecným uvozením a stanovením účelu daného zákona, nikoli výčtem řízení, na které se vztahuje § 2 odst. 5 téhož zákona. V souladu s požadavkem právní jistoty je nutné pravidla obsažená v § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby vztáhnout pouze na rozhodnutí vydané v těch řízeních, v nichž byl výslovně aplikován tento zákon. Rovněž je nutné zohlednit ústavní zásadu, že v případě pochybností musí být ustanovení právních předpisů vykládány ve prospěch práva jednotlivců a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Pokud určité správní řízení nebylo vedeno podle zákona o urychlení výstavby, nemůže jít o „postup“ podle jeho § 1 odst. 1, a tedy ani o řízení podle § 1 ve smyslu jeho § 2 odst. 2. Napadené rozhodnutí o IPPC nebylo vydáno v řízení vedeném podle zákona o urychlení výstavby, a tedy žaloba stěžovatele byla podána včas. Dále zopakoval námitky nepřekoumatelnosti napadeného rozsudku, svojí argumentaci k námitce nedostatečného posouzení variant záměru v rámci procesu EIA a nesouladu záměru s BAT, které již uvedl dříve v doplnění kasační stížnosti.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[50] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti [nezákonnost dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nepřekoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Dospěl při tom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[51] V rámci daného kasačního řízení bylo nutné posoudit nejprve otázku včasnosti podání žaloby, dále otázku aktivní legitimace stěžovatele k podání věcných námitek proti napadeným rozhodnutím správních orgánů obou stupňů, překoumatelnost napadeného rozsudku a až následně případné posouzení jednotlivých hmotněprávních i procesněprávních námitek žalobce.

V.A Včasnost podání žaloby

[52] Nejvyšší správní soud se v posuzovaném případě nejprve zabýval otázkou včasnosti podání žaloby žalobce ke krajskému soudu.

[53] Dle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat „... do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“

[54] Dle § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby se „[l]hůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nabrání správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1... zkracují na polovinu. O žalobách rozhodne soud ve lhůtě 90 dnů. Ustanovení předchozí věty obdobně platí i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.“

[55] Ustanovení § 1 stanoví, že:

„(1) Tento zákon upravuje postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

(2) Dopravní infrastrukturou se pro účely tohoto zákona rozumí stavby dopravní infrastruktury¹⁾ a stavby s nimi související (dále jen „dopravní infrastruktura“) umístované v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejně prospěšné stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci.

(3) Vodní infrastrukturou se pro účely tohoto zákona rozumí stavba vodního díla umístovaného v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejně prospěšné stavby na ochranu před povodněmi.

(4) Energetickou infrastrukturou se pro účely tohoto zákona rozumějí stavby zařízení elektrizační soustavy a plynárenské soustavy podle jiného zákona zřizované ve veřejném zájmu⁵⁾, pokud nejsou v rozporu s platnou politikou územního rozvoje nebo zásadami územního rozvoje kraje.“

[56] Žalobci bylo rozhodnutí MŽP doručeno dne 15. 11. 2011. Žaloba byla ze strany žalobce odeslána prostřednictvím držitele poštovní licence dne 16. 1. 2012; dne 15. 1. 2012 byla neděle.

[57] Dle § 40 odst. 3 s. ř. s. „Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den...“

[58] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze strany žalobce byla zachována dvouměsíční lhůta k podání žaloby ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Je však nutné rovněž posoudit, zda se na daný případ nebude aplikovat zvláštní úprava § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, tedy zda se lhůta k podání žaloby nezkrátila na jeden měsíc ode dne oznámení rozhodnutí MŽP.

[59] Ustanovení § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby odkazuje na § 1 téhož zákona; stanoví, že se lhůta pro podání žaloby zkracuje o polovinu u řízení definovaných jako postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

[60] Znění § 1 zákona o urychlení výstavby není dostatečně určité, resp. není zcela zřejmé, že se tento zákon vztahuje i na řízení podle zákona o integrované prevenci. Pod pojem „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ lze s jistotou zahrnout celou řadu řízení a postupů (např. územní řízení, řízení o vydání stavebního povolení, postup o vydání kolaudačního souhlasu, řízení o vyvlastnění, ale i řízení o vydání rozhodnutí o kácení dřevin, řízení o vydání rozhodnutí o výjimkách ze zvláště chráněných druhů, aj.). Ústavní soud ve svém usnesení ze dne

30. července 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12, uvedl, že „... za *“postup v souvislosti s urychlením výstavby“* je nutno dosadit nejen územní a stavební řízení, která výstavbě bezprostředně předcházejí, ale i ta řízení (ty postupy), které jsou součástí širší přípravy realizace staveb...“ Jak je z výkladu Ústavního soudu patrné, pojem postup v souvislosti s urychlením výstavby obsahuje celou řadu řízení a postupů, jejichž výčet však není dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu pro adresáty této normy dostatečně určitý.

[61] V situaci, kdy nelze s jistotou tvrdit, že daný případ spadá pod aplikační působnost zákona o urychlení výstavby, tedy konkrétně, že se zkrátí lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí o vydání (změně) integrovaného povolení, nemůže se Nejvyšší správní soud přiklonit k interpretaci tohoto zákona způsobem, který by umožnil aplikovat zkrácení lhůty k podání žaloby. Naopak v případech, kdy je možné danou normu interpretovat více způsoby, je vždy nutné jí vyložit tak, aby nedošlo k neoprávněnému zásahu do práv účastníků řízení na spravedlivý proces jednáním v rozporu s principem právní jistoty. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. prosince 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, uvedl, že „... za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad... jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případě pochybností jsou povinny postupovat mírněji (in dubio mitius).“ Tento názor byl následně rozšířen např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ve které bylo konstatováno, že „... principu právní jistoty a principu předvídatelnosti právní regulace, z nichž plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu a zásada, že v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo „mezery v zákoně“ umožňuje vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti...“ Proto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud se působnost zákona o urychlení výstavby vztahuje na příslušné správní řízení, musí tato skutečnost vyjít najevo ve správním řízení, resp. musí být zřejmá ze správního rozhodnutí. Není přípustné, aby jeho působnost na dané řízení vyšla najevo až v okamžiku soudního přezkumu.

[62] Nejvyšší správní soud tímto neuzavírá, že řízení o vydání (změně) integrovaného povolení není postupem v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o urychlení výstavby, avšak v situaci, kdy je daná právní norma takovýmto způsobem neurčitá, nelze jí aplikovat na daný případ s negativními dopady do sféry stěžovatele; to vše právě za situace, kdy v napadeném rozhodnutí není uveden žádný odkaz na zákon o urychlení výstavby.

[63] Situace by byla odlišná, pokud by správní orgán oznámil účastníkům řízení, že se řízení o vydání (změně) integrovaného povolení vede rovněž podle zákona o urychlení výstavby, nebo pokud by mu zákon stanovil povinnost poučit účastníky řízení o soudním přezkumu (věcné příslušnosti a lhůtě) a správní orgán by účastníky řádně poučil. V takovém případě by bylo povinností účastníků řízení znát platné právní předpisy včetně zákona o urychlení výstavby. Tento názor byl potvrzen např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2014, č. j. 8 As 48/2014 - 27, ve kterém bylo uvedeno, že „pokud zvláštní předpis (zákon o vyvlastnění) vyžadoval poučení o soudním přezkumu (projednání) meritorního rozhodnutí a stanovil takové poučení jeho obligatorní součástí, mělo takové poučení v konkrétní věci zohlednit i pravidlo o délce lhůty dle zákona o urychlení výstavby, pokud se tento zákon ve věci použije. Jiný postup je obtížně myslitelný. Jestliže má totiž rozhodnutí obsahovat poučení o lhůtě, pak adresát rozhodnutí předpokládá, že jde o poučení správné a uvedená lhůta zohledňuje všechny právní předpisy, které je třeba aplikovat. Je nemyšlitelné, aby účastník řízení obdržel výslovné sdělení, že se může obrátit na soud v určené lhůtě a následně ještě zvažoval, zda výslovně uvedená lhůta není ve skutečnosti kratší, neboť je třeba aplikovat ještě další předpisy. Pak by totiž bylo poučení o lhůtě zjevně nesprávné, nezákonné a pro adresáta matoucí. Právě uvedené však platí pouze tehdy, pokud právní úprava vyžadovala, aby se účastník řízení dostalo poučení o lhůtě, ve které lze iniciovat soudní přezkum (projednání).

Pokud není součástí správních rozhodnutí rovněž poučení o možnosti soudního přezkumu (což je pravidlem, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 As 35/2005 - 61), nemá správní orgán z povahy věci ani povinnost poučit o zkrácení lhůt v důsledku zákona o urychlení výstavby. Je pak na účastníku řízení, aby se přezkumu domáhal včas a znal relevantní právní úpravu.“

[64] Jelikož však v posuzovaném případě nebylo účastníkům řízení žádným způsobem sděleno, že se správní řízení před správními orgány obou stupňů vede rovněž podle zákona o urychlení výstavby, a současně samotná právní norma není dostatečně určitá, aby bylo možné postavit najisto její aplikaci na posuzovaný případ, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nelze aplikovat ustanovení o zkrácení lhůty pro podání žaloby dle § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby na daný případ; uzavírá tedy, že se v tomto případě správně aplikovala dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s.

[65] Nejvyšší správní soud tak shledal závěr krajského soudu ohledně včasnosti podání předmětné žaloby jako správný, pouze upřesnil důvody vedoucí k tomuto závěru.

V.B Aktivní legitimace žalobce k podání námitek

[66] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda je žalobce aktivně legitimován v daném řízení vznášet námitky, zda může vznášet pouze námitky procesněprávního charakteru, nebo zda mu přísluší namítat i hmotněprávní pochybení správních orgánů obou stupňů.

[67] Dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má „[k]aždý ... právo na příznivé životní prostředí.“

[68] Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se „[k]aždý... může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

[69] Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]do 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 závažně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

[70] Dle § 65 odst. 2 s. ř. s. může „[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu... podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“

[71] Stěžovatel byl účastníkem řízení o vydání (změně) integrovaného povolení, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí obou správních orgánů. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že je stěžovatel oprávněn vznášet námitky procesněprávního charakteru ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Rovněž judikatura již dovodila, že spolky (dříve občanská sdružení), jejichž účelem činnosti je ochrana přírody a krajiny a životního prostředí, jsou aktivně legitimovány ke vznášení procesních námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2013, č. j. 2 As 7/2011 - 274, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 18. září 2013, č. j. 9 As 173/2012 - 65). Není tedy pochyb o tom, že spolkům přísluší oprávnění namítat procesněprávní pochybení správních orgánů, což platí i pro posuzovaný případ.

[72] Dále je nutné se vypořádat s otázkou, zda stěžovateli přísluší i oprávnění vznášet hmotněprávní námitky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na znění Aarhuské úmluvy, která se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv,

a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že tato úmluva nemá přímý účinek, je však nutné ji použít jako interpretační pramen, a je tedy nezbytné interpretovat vnitrostátní právo v souladu s jejím zněním (srov. např. plenární nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, nebo nález téhož soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07).

[73] Článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy definuje pojem „dotčená veřejnost“ jako *„veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem... u nevládních organizací podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů (se) předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“*

[74] Dle čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy *„[k]aždá strana v rámci své vnitrostátní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti... mající dostatečný zájem... mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.“*

[75] Článek 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy byl promítnut do vnitrostátní právní úpravy mj. přijetím § 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že *„[o]chrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.“*

[76] Nejvyšší správní soud tak považuje za nezbytné posoudit, zda, ve smyslu čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy, má stěžovatel na daném případě dostatečný zájem, tedy zda došlo k zásahu do jeho sféry a jeho hmotných práv, což je předpokladem pro aplikaci § 65 odst. 1 s. ř. s.

[77] V souvislosti s otázkou aktivní legitimace spolku ke vznášení věcněprávních námitek Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém soud konstatoval, že *„... musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace... Územním plánem mohou tedy ve svéprávní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulované.“* Soud dále uvedl, že navrhovatelem *„... může... být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno... Vyjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitostí ani nemá právo k takové cizí věci na území regulované územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulované územním plánem tento plán (jeho změna) přispouští.“*

[78] Věcnou správnost uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu následně potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém rovněž konstatoval, že *„[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřeními plynoucími z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. ... z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní “zavedenost”...“*

[79] Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše citovaná judikatura se týká oblasti přezkumu opatření obecné povahy, avšak závěry ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s.

[80] Nejvyšší správní soud posoudil, zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným rozhodnutím zasažen do své hmotněprávní sféry, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace.

[81] Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 konstatoval, že „... *aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.*“ Touto hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možná dotčenost na hmotných právech. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně.

[82] Dle přesvědčení soudu mohl být stěžovatel v tomto konkrétním případě napadeným rozhodnutím dotčen na svých hmotných právech. Předmětný záměr KO EPR II je sice umístěn v Ústeckém kraji, avšak provoz elektrárny takového významu bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území České republiky. Stěžovatel vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky (např. realizace tzv. „Pražského okruhu“, realizace záměrů v Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, výstavba silnice R52 nebo kácení stromů v Národním parku Šumava). V rozsudku ze dne 18. září 2014, č. j. 2 AOs 2/2013 – 69, Nejvyšší správní soud rozhodl, že pro přiznání aktivní věcné legitimace spolku je hlavním kritériem existence dostatečně silného vztahu stěžovatele k danému území. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě daného záměru s dopady na území celé České republiky je možné dovodit dotčenost ve hmotněprávní sféře stěžovatele, který vyvíjí aktivitu rámci celé České republiky, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému území.

[83] Nejvyšší správní soud uzavírá, že nejsou správné závěry Krajského soudu ohledně nepřiznání aktivní věcné legitimace stěžovateli. Proto lze na daný případ aplikovat § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy, že stěžovateli přísluší námitky procesního i hmotněprávního charakteru.

V.C Námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[84] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jak bylo již předestřeno výše, závěr krajského soudu o nepřiznání aktivní věcné legitimace stěžovateli není správný. Krajský soud se však i přes tento závěr v plném rozsahu zabýval jednotlivými hmotněprávními námitkami stěžovatele. Skutečnost, že se krajský soud neztotožnil s názorem stěžovatele, neznamená nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[85] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „... nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ V daném případě je stěžovatelem tvrzena nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, k níž se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkové i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 8 Afs 60/2012 - 27).

[86] Námitku stěžovatele, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný z důvodu nevypořádání se s námitkou nepředložení nástinu studovaných variant v průběhu procesu EIA, jak požaduje § 6 odst. 4 zákona o EIA, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Stěžovatel v rámci řízení o IPPC, odvolacího řízení vedeného MŽP i soudního řízení vedeného krajským soudem namítal nepředložení přehledu studovaných variant záměru dle § 6 odst. 4 zákona o EIA vždy společně s námitkou nesplnění povinnosti dle § 7 odst. 5 zákona o EIA, tedy nepředložení přehledu variant řešení záměru na návrh MŽP. Tyto dvě námitky spolu bezesporu souvisí, jelikož řeší předložení variant záměru, avšak v různých fázích zjišťovacího řízení o EIA. Sám stěžovatel tyto dvě námitky spojil do jedné ve své žalobě proti rozhodnutí žalovaného, ve které mj. uvedl, že „... [t]yto analýzy navíc společnost ČEZ, a. s. MŽP neposkytla, a to ani na jeho výzvu.“ Krajský soud se tedy těmito spojenými námitkami zabýval dohromady. V napadeném rozsudku krajský soud nejprve uvedl, že se v rámci prvostupňového rozhodnutí krajský úřad věcně vypořádal se stěžovatelskými námitkami ohledně vad procesu EIA a stanoviska EIA, resp. že se s nimi vypořádal i žalovaný. Následně soud konstatoval, že „... společnost ČEZ, a. s., nebyla povinna zpracovávat varianty řešení svého záměru ve smyslu ust. § 7 odst. 5 zákona o EIA, když z této zákonné dílky vyplývá, že Ministerstvo životního prostředí mohlo – čili nemuselo – navrhnout zpracování variant řešení záměru, jelikož je jejich provedení prokazatelně neúčelné a z technických hledisek možné...“, a dále že „[t]yto podmínky však v posuzovaném případě splněny nebyly, což společnost ČEZ, a. s., v rámci procesu EIA prokázala a což konstatovalo i Ministerstvo životního prostředí ve vyjádření k námitkám v rámci procesu EIA ze dne 7. 1. 2011, zn. 106793/ENV/10, 107981/ENV/10, a to na str. 1 až 2. Námitky žalobce proto soud v tomto směru vyhodnotil jako nedůvodné.“ Soud záměrně užil množného čísla slova námitka právě z důvodu plurality námitek spojených do jedné. Dále dle krajského soudu ze správního spisu vyplývá, že osobou zúčastněnou na řízení navržená podoba záměru byla v daném případě plně zdůvodněna provozními důvody. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že důvody uvedené krajským soudem jsou dostačující pro zamítnutí námitek nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[87] Námitka nevypořádání se s argumentem ohledně neexistence potřeby zjistit stabilitu podpůrnými službami elektrárny Pruněřov, jak uvedl provozovatel přenosové soustavy, společnost ČEPS, a. s., resp. že v této souvislosti krajský soud pouze převzal tvrzení osoby zúčastněné na řízení, není důvodná. Krajský soud nikde v napadeném rozsudku výslovně

neuvádí, že by převzal či se ztotožnil s tvrzením osoby zúčastněné na řízení, nýbrž konstatoval vlastní nepřevzatý závěr, že „... tato varianta by nebyla vhodnou ani účelnou zejména pro nutnost zajistit zálobování dodávek tepla do přilehlých lidnatých městských aglomerací..., dále pro nutnost zajištění tzv. podpůrných služeb k zajištění provozu elektrizační soustavy se schopností korekce výkyvů...“ I v této části je napadený rozsudek přezkoumatelný.

[88] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel namítal i z důvodu, že se krajský soud odmítl zabývat nedostatečným vyhodnocením kumulativních vlivů záměru KO EPR II a dalších souvisejících záměrů, a dále nesprávným vyhodnocením vlivů záměru na lokality soustavy Natura 2000. Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto námitku za důvodnou. Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že „[p]ro úplnost... k těmto námitkám uvádí, že z obsahu správního spisu vyplývá, že v průběhu procesu ELA byly kumulativní vlivy náležitě vyhodnoceny, a to mj. na základě rozptylové studie a podkladů o dalších zdrojích znečištění v okolí s výsledkem, že po realizaci záměru KO EPR II dojde v území k výraznému zlepšení stavu životního prostředí, když zejména dojde k poklesu emisí a celkové emisní zátěže... ve stanovisku ELA Ministerstvo životního prostředí konstatovalo, že posouzení kumulativních vlivů bylo provedeno v dostatečném rozsahu a se závěrem, že po realizaci stavby KO EPR II dojde v celé oblasti k celkovému poklesu emisí, přičemž tento závěr byl potvrzen v následném vyjádření k námitkám v rámci procesu ELA Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 1. 2011, č. j. 10693/ENV/10, 107981/ENV/10.“ I v této části je napadený rozsudek přezkoumatelný.

[89] Dále stěžovatel namítal, že krajský soud učinil nepodložený závěr ohledně splnění požadavků BAT u daného záměru, jelikož měl pouze převzít úvahy správního orgánu I. stupně, aniž by provedl vlastní úvahu. Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za nedůvodnou. Krajský soud otázku splnění požadavků BAT u daného záměru řádně posoudil na dvou stranách napadeného rozsudku a mj. uvedl, že „... z předložených podkladů a rovněž z vyjádření dotčených správních orgánů vyplývá, že záměr KO EPR II odpovídá nejlepším dostupným technikám vzhledem k čisté tepelné účinnosti zařízení ve vztahu ke kvalitě paliva a technickým podmínkám provozování zařízení.“ Závěry soudu jsou dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu řádně vysvětlena a napadený rozsudek je i v této části přezkoumatelný.

[90] Stěžovatel rovněž namítal, že krajský soud neuvedl důvod pro závěr, že záměr KO EPR II není novým zařízením. Tato námitka je rovněž nedůvodná. Krajský soud výslovně uvedl, že pro parametr čisté tepelné účinnosti je v daném případě irelevantní, zda je předmětný záměr považován za rekonstrukci stávajícího zařízení či za zařízení nové, neboť daný záměr splňuje požadavky BAT i v případě nového zařízení. Nedůvodnost stěžovateli námitky tak byla ze strany krajského soudu řádně zdůvodněna, a proto není ani v této části napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[91] Námitka, že krajský soud bez jakéhokoli důvodu ignoroval závěry studie DNV, není rovněž důvodná. V napadeném rozsudku krajský soud výslovně uvádí, že „[t]entýž závěr lze učinit i ve vztahu ke studii DNV... S neprovedením studie DNV jako důkazu se krajský úřad řádně vypořádal v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, přičemž soud se s tímto procesním postupem ztotožnil.“ Napadený rozsudek je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu v této části přezkoumatelný.

[92] Stěžovatelova námitka, že se krajský soud nezabýval nutností provedení hodnocení podle směrnice CCS v průběhu procesu EIA, není rovněž důvodná. Jak sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, „[k]rajský soud tuto žalobní námitku odmítl s tím, že v době rozhodování správních orgánů obou stupňů neexistovalo žádné přímo aplikovatelné právní ustanovení, které by zakotvovalo povinnost provést posouzení předmětného záměru dle směrnice CCS a že samotná směrnice nesplňovala podmínky bezprostřední aplikovatelnosti.“ Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu zde stěžovatel nesprávně vykládá pojem nepřezkoumatelnosti s nesprávným posouzením dané věci. Jak vyplývá z napadeného

rozsudku i citované části kasační stížnosti stěžovatele, krajský soud se s touto námitkou vypořádal, a proto je i v této části napadený rozsudek přezkoumatelný.

V.D Procesní námitky

[93] Nejvyšší správní soud dále posoudil procesněprávní námitky stěžovatele ohledně nezákonnosti procesu a stanoviska EIA.

[94] Ustanovení § 6 odst. 4 zákona o EIA stanoví, že „... Pokud se jedná o záměr, který podléhá posouzení podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu, musí oznamovatel vždy uvést nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí.“

[95] Osoba zúčastněná na řízení předložila v rámci procesu EIA nástin studovaných hlavních variant a důvody pro její volbu. Skutečnost, že oznamovatel vyjádřil svůj zájem na schválení jedné hlavní varianty, nezpůsobuje nezákonnost jeho postupu. Zákon o EIA nestanoví minimální počet předložených variant. Hypoteticky by v daném případě byla zcela v souladu se zákonem situace, kdy by oznamovatel předložil pouze jedinou studovanou variantu, na což mj. poukazuje stěžovatel. Je tomu tak zejména v souvislosti s § 7 odst. 5 zákona o EIA, dle kterého může správní orgán vyzvat oznamovatele ke zpracování více variant řešení záměru. Pokud správní orgán dozná, že výčet studovaných variant přiložených k oznámení záměru není dostatečný, má možnost v závěru zjišťovacího řízení vyzvat oznamovatele k doplnění variant řešení záměru. Proto je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že postup oznamovatele nebyl v rozporu se zákonem a nemá za následek nezákonnost procesu EIA, resp. stanoviska EIA.

[96] Stěžovatelův odkaz na “nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000“, který řeší nutnost zpracování více variant řešení záměru, shledal soud jako nepřípadný a nezávazný. V první řadě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se nejednalo o “nález“, nýbrž o odmítavé usnesení. Dle nálezu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, Ústavní soud rozhodl, že jeho usnesení nejsou závazná erga omnes. Dále Nejvyšší správní soud posoudil věcný rozsah tohoto odkazu a považuje za nutné doplnit stěžovatelem citovanou pasáž usnesení o větu předcházející, ve které je stanoveno, že „[p]říslušný orgán si může podle § 6 odst. 2 tohoto zákona vyžádat doplnění dokumentace, zejména o varianty řešení.“ Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu se tedy požadavek, aby bylo v rámci procesu EIA vybíráno z více variant řešení záměru, vztahuje na varianty předložené oznamovatelem při oznámení i na varianty předložené na návrh správního orgánu.

[97] Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že v daném případě oznamovatel předložil nástin alternativních variant řešení záměru včetně uvedení důvodů pro jejich volbu, konkrétně v části B.1.5 a části E dokumentace EIA a stejně označených částí oznámení záměru, což považuje soud za dostatečný podklad pro vydání souhlasného stanoviska.

[98] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatele ohledně nesplnění povinnosti oznamovatele zpracovat varianty řešení záměru ve smyslu § 7 odst. 5 Zákona o EIA; tuto námitku shledal soud jako nedůvodnou.

[99] Ustanovení § 7 odst. 5 Zákona o EIA stanoví, že „[v] závěru podle odstavce 3 může příslušný úřad navrhnout zpracování variant řešení záměru, které se zpravidla liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné.“

[100] V rozsudku ze dne 10. října 2014, č. j. 5 As 6/2013 - 97, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „... zákon č. 100/2001 Sb., v nyní účinném znění, vyžaduje u záměrů, které podléhají posouzení podle přílohy 1 k tomuto zákonu (kam patří i novostavba dálnice) pouze to, aby oznamovatel uvedl v oznámení záměru „nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí“ (§ 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.; srov. též náležitosti oznámení dle přílohy 3 k tomuto zákonu). V závěru zjišťovacího řízení potom může příslušný úřad navrhnout, aby v dokumentaci došlo ke „zpracování variant řešení záměru, které se zpravidla liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné“ (§ 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.). Porovnání, resp. stanovení pořadí jednotlivých variant řešení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí je obligatorní součástí dokumentace, posudku a stanoviska v rámci procesu EIA pouze v těch případech, kdy byly tyto varianty předloženy (srov. přílohy 4, 5 a 6 zákona). Zákon č. 100/2001 Sb., v účinném znění, tedy rozhodně nevyžaduje, aby v rámci procesu EIA, pokud by měl být opakován, musely být posuzovány veškeré varianty...“

[101] Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu má oznamovatel povinnost předložit přehled variant řešení záměru, pokud byl k jeho předložení správním orgánem na konci zjišťovacího řízení procesu EIA vyzván. Ustanovení § 7 odst. 5 zákona o EIA však stanoví výjimku z této povinnosti, a to pokud studované varianty řešení záměru není prokazatelně účelné a technicky možné realizovat. Proto je nutné každý případ posuzovat konkrétně s ohledem na specifika posuzovaného záměru tak, aby byl dodržen princip trvale udržitelného rozvoje, který se projevuje ve vědomí vzájemných souvislostí mezi ekonomickými aktivitami a jejich následky na životním prostředí. V tomto konkrétním případě správní orgán navrhl oznamovateli předložení přehledu studovaných variant řešení záměru. Následně však v souvislosti s replikou stěžovatele na jeho návrh individuálně posoudil daný záměr a v rámci svého uvážení dospěl ke správnému závěru, že byla tvrzena a prokázána účelná a technická nemožnost realizace jiných variant řešení záměru. V posuzovaném případě tedy nebylo v rozporu se zákonem, resp. se zásadou alternativního řešení, pokud správní orgán doznal, že pro daný záměr lze vydat souhlasné stanovisko EIA, aniž by bylo předloženo více variant řešení záměru. Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgán, který vede zjišťovací řízení, není oprávněn stanovovat oznamovateli, jaké varianty má zpracovat. Je pouze na oznamovateli, jaké varianty správnímu orgánu předloží, jelikož správní orgán nemá povinnost vydat vždy souhlasné stanovisko EIA.

[102] MŽP požadovalo předložení nástinu variant řešení záměru po osobě zúčastněné na řízení, která však následně řádně zdůvodnila neúčelnost a technickou nemožnost případné realizace odlišné varianty řešení záměru, než kterou předložila. Bylo na správním uvážení MŽP, zda vydá souhlasné stanovisko EIA, resp. zda podklady pro jeho vydání jsou dostačující. Skutečnost, zda bylo v době mezi návrhem MŽP na zpracování více variant řešení záměru a vydáním souhlasného stanoviska EIA změněno personální složení tohoto správního orgánu, nemůže mít bez dalšího vliv na zákonnost procesu EIA a stanoviska EIA. MŽP představuje celistvý správní orgán a jeho veškerá činnost je kontinuální, nikoli rozdělená do fáze před odvoláním „starého“ ministra a fáze po jmenování ministra „nového“. Pokud daný správní orgán dospěl v tomto konkrétním případě k závěru, že je možné vydat souhlasné stanovisko, aniž by bylo předloženo více variant řešení záměru, jednal v rámci svého správního uvážení, což nebylo nikterak v rozporu se zákonem.

[103] Nejvyšší správní soud vzal rovněž v potaz námitku stěžovatele, že nebylo žalovaným i krajským soudem zohledněno vyjádření společnosti ČEPS, a. s., jakožto provozovatele přenosové sítě, ohledně neexistence potřeby zajistit stabilitu přenosové soustavy podpůrnými službami v souvislosti s realizací varianty s jedním nadkritickým blokem. Tato námitka však není důvodná. V posuzovaném záměru se jedná o tzv. kogeneraci, tedy společnou výrobu tepla a elektrické energie. Společnost ČEPS, a. s. je jistě kvalifikovaná osoba k vyjádření se k otázce

možného zatížení přenosové soustavy elektrické energie v případě plánované či nucené odstávky jednotlivých bloků elektrárny Pruněrov II, nikoli již však k otázce nezbytnosti zajistit stabilitu přenosové soustavy tepla. Je pravdou, že by bylo možné při odstávce stěžovatelem podporovaného jednoho nadkritického bloku zajistit dodávky elektřiny z jiných zdrojů, čímž by se nenarušila stabilita sítě. Avšak dodávky tepla do sousedících aglomerací by nebylo možné zajistit se stejnou efektivitou, či zda vůbec. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že „... tato varianta by nebyla vhodnou ani účelnou zejména pro nutnost zajistit zálobování dodávek tepla do přilehlých lidnatých městských aglomerací...“

[104] Dále se soud zabýval námitkou nezákonnosti souhlasného stanoviska MŽP a neshledal tuto námitku jako důvodnou. Stěžovatel dle přesvědčení soudu zaměňuje pojem nejlepších dostupných technik BAT s pojmem indikativních informací o nejlepších dostupných technikách obsažených v referenčních dokumentech BREF. Nejlepší dostupné techniky je nutné posuzovat ve smyslu § 2 písm. e) zákona o IPPC individuálně ke každému záměru a zejména v rámci řízení o IPPC, nikoli v postupu EIA. Referenční dokumenty BREF nejsou právně závazné, nýbrž k nim správní orgán při stanovení BAT pouze přihledne (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2014, č. j. 8 As 40/2012 – 73). Nesplnění kritérií uvedených v referenčních dokumentech BREF nemusí znamenat nesplnění nejlepších dostupných technik BAT. Předmětný záměr splňuje kritéria BAT; pouze nesplňuje jediné indikativní kritérium čisté tepelné účinnosti uvedené v BREF, což je důsledkem zejména nekvalitního paliva, které v daných podmínkách nelze sanovat. Stanovisko EIA tak není ani z tohoto důvodu nezákonné.

[105] Námitku stěžovatele ohledně nesplnění požadavků dle směrnice CCS v rámci řízení o IPPC a procesu EIA nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Transpoziční lhůta dané směrnice uplynula v době, kdy rozhodoval žalovaný o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o IPPC Krajského úřadu Ústeckého kraje. Dle názoru stěžovatele měl žalovaný zohlednit právní úpravu směrnice, která stanoví členským státům povinnost zajistit, aby vhodný prostor v místě instalace pro zařízení nezbytné pro zachycování a stlačování CO₂ byl vyhrazen v případě, že výsledek hodnocení CCS bude kladný. Stěžovatel se v tomto případě dovolává tzv. zeslabeného nepřímého účinku směrnice či blokačního účinku směrnice CCS, tedy „povinnosti členských států a jejich orgánů vykládat vlastní právo v souladu s danou směrnicí“.

[106] Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že hovoří-li stěžovatel o povinnosti členských států a jejich orgánů vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí, nedovolává se tzv. zeslabeného nepřímého účinku či blokačního účinku směrnice, nýbrž hovoří o plném nepřímém účinku, tj. povinnosti eurokonformního výkladu. Blokační účinek směrnice však toliko znamená, že orgány aplikující právo se během běhu transpoziční lhůty musí vystříhat takového výkladu vnitrostátního práva, který by mařil dosažení výsledku požadovaného směrnicí (srov. Král, R. Vnitrostátní účinky směrnic EU. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, č. 1/2011, str. 27 - 28). Rozhodně však z blokačního účinku směrnice nelze dovodit povinnost eurokonformního výkladu v situaci, kdy během transpoziční lhůty nebyla do právního řádu České republiky implementována žádná právní úprava, kterou by bylo možné interpretovat v souladu s danou směrnicí. Transpozice směrnice CCS byla provedena až přijetím zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a to s účinností ode dne 1. 9. 2012. Tedy v podstatě až od této doby bylo možné dovolávat se souladného (eurokonformního) výkladu vnitrostátního práva se směrnicí. Do té doby ostatně směrnice ani neobsahovala natolik konkrétní právní úpravu, kterou by se orgány aplikující právo mohly bez přijetí příslušných vnitrostátních opatření řídit. Nadto Nejvyšší správní soud konstatuje, že povinnost provést dodatečné hodnocení dle čl. 33 směrnice CCS se vztahuje pouze na spalovací zařízení o jmenovitém elektrickém výkonu nejméně 300 MW, pro něž bylo stavební povolení vydáno po účinnosti dané směrnice, tedy po 25. 6. 2009. Pro elektrárnu Pruněrov bylo stavební povolení vydáno v 80. letech, a proto se na daný záměr

nevztahuje čl. 33 směrnice CCS. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že závěry krajského soudu jsou v otázce neaplikace směrnice CCS správné.

V.E Věcné námitky

[107] Nejvyšší správní soud nejprve uvozuje, že závěr krajského soudu o nepřiznání aktivní věcné legitimace stěžovateli není správný, avšak i přes tuto skutečnost se krajský soud zabýval jednotlivými hmotněprávními námitkami stěžovatele. Stěžejní otázkou v daném případě je, zda předmětný záměr KO EPR II splňuje kritéria nejlepších dostupných technik BAT.

[108] Dle § 2 písm. e) zákona o IPPC se „pro účely tohoto zákona se rozumí... nejlepšími dostupnými technikami nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezení emisí a jejich dopadů na životní prostředí, přičemž

1. technikami se rozumí jak použitá technologie, tak způsob, jakým je zařízení navrženo, vybudováno, provozováno, udržováno a vyrážováno z provozu,

2. dostupnými technikami se rozumí techniky vyvinuté v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice,

3. nejlepšími se rozumí nejúčinnější technika z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí;

při určování nejlepší dostupné techniky se přiblíží k hlediskům uvedeným v příloze č. 3 k tomuto zákonu...“

[109] Ustanovení § 14 odst. 3 zákona o IPPC stanoví, že „při stanovení závazných podmínek provozu, zejména emisních limitů, úřad vychází z použití nejlepších dostupných technik na základě hledisek uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu se zřetelem k technickým charakteristikám zařízení, jeho umístění a místním podmínkám životního prostředí, aniž by však předepisoval použití jakékoli konkrétní metody či technologie. Takto stanovené emisní limity nesmí být mírnější než emisní limity, které by jinak byly stanoveny podle zvláštních právních předpisů.“

[110] V příloze č. 3 zákona o IPPC správní orgán při určování nejlepších dostupných technik přihlíží ke hlediskům uvedeným v této příloze „bud' obecně, anebo v určitých případech, se zřetelem k očekávaným nákladům a přínosům plánovaného opatření a se zřetelem k principům prevence a předběžné opatření...“

[111] Dle čl. 2 odst. 12 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/1/ES se nejlepší dostupnou technikou rozumí „... nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, a pokud to není možné, alespoň tyto emise omezit a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek.“

[112] Posuzovaný záměr KO EPR II nesplňuje jediné kritérium pro nová zařízení uvedené v referenčním dokumentu BREF LCP, a to hodnotu čisté tepelné účinnosti ve výši 42 %, avšak realizací a provozem daného záměru bude dosahováno hodnoty 40 %. S ohledem na nezávažnost referenčního dokumentu BREF LCP (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2014, č. j. 8 As 40/2012 – 73) a nutnost jeho odlišení od pojmu BAT, však nelze tento nedostatek považovat za rozpor s nejlepšími dostupnými technikami BAT. Jak ostatně vyplývá

z § 2 písm. e) a § 14 odst. 3 zákona o IPPC, u daného záměru bylo nutné posuzovat parametry nejlepších dostupných technik BAT individuálně, nikoli pouhým posouzením splnění indikativních kritérií BREF. Proto nelze z důvodu nesplnění jednoho kritéria automaticky dovodit nesoulad záměru jako celku s BAT, nýbrž je nutné zkoumat i ostatní okolnosti mající vliv na daný záměr, např. kvalita paliva či klimatické podmínky. Z prvoinstančního rozhodnutí o IPPC vyplývá, že kvalita paliva dodávaného elektrárně Pruněrov II je nízká, a z tohoto důvodu nelze dosáhnout vyšší tepelné účinnosti. Tento závěr následně potvrdil odvolací správní orgán i krajský soud. Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu daný záměr splňuje parametry nejlepších dostupných technik BAT, a uzavírá tedy, že krajský soud se s touto námitkou vypořádal dostatečně a správně. Nadto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z důvodu nesplnění jednoho indikativního kritéria uložilo MŽP v rámci stanoviska EIA tzv. kompenzační opatření, která by měla přispět ke zlepšení stavu životního prostředí, resp. k sanaci nižší hodnoty čisté tepelné účinnosti, což lze považovat za zcela správný a zákonný postup.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[113] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[114] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[115] Osoba zúčastněná na řízení uplatnila právo na náhradu nákladů řízení, kdy tento svůj nárok zdůvodnila ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. důvody zvláštního zřetele hodné. Dle názoru Nejvyššího správního soudu zde tyto důvody nejsou, jelikož osoba zúčastněná na řízení disponuje dostatečným množstvím kvalifikovaných pracovníků způsobilých hájit její zájmy v předmětném řízení i v řízeních vedených správními orgány a krajským soudem. Podaná kasační stížnost rovněž neměla šikanózní charakter, neboť stěžovatel kvalifikovaně hájil příslušné zájmy v rozsahu své činnosti. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. června 2015

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu