



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jaromíra Sklenáře a Mgr. Kamila Tojnera ve věci žalobce: **Energotrans, a.s.**, se sídlem Praha 7, Partyzánská 7/1, zastoupen prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem v Praze 1, Dlouhá 13, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15.1.2007, č.j. 500/2133/50211/06,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 15.1.2007, č.j. 500/2133/50211/06 a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 16.10.2006, č.j. 98298/2006/KUSK/2/OŽP/Do se **z r u š u j í** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení v částce 16.520,- Kč do třiceti dnů ode dne právní moci rozsudku k rukám prof. JUDr. Miroslava Běliny, CSc., advokáta.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se domáhal vydání rozsudku, kterým by městský soud zrušil shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 16.10.2006, č.j. 98298/2006/KUSK/2/OŽP/Do. Ve správním řízení byl schválen "Plán snížení emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého a oxidu dusíku pro zvláště velký zdroj znečišťování ovzduší Energotrans, a.s. – elektrárna Mělník I".

Žalobce v žalobě uvedl, že věc byla posouzena podle nesprávného procesního předpisu, neboť mělo být postupováno podle správního řádu č. 500/2004 Sb., nikoliv podle

správního řádu č. 71/1967 Sb. Tento jeho názor podporuje i znění ustanovení § 179 odst. 1 a 2 správního řádu č. 500/2004 Sb.

V další části žaloby žalobce nesouhlasil s posouzením celé věci. Podle žalobce nedošlo k naplnění ustanovení § 5 odst. 6 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen “zákon o ochraně ovzduší”), neboť úřad neuložil žalobci povinnost dodržovat některé emisní limity. Není pravdivé tvrzení, že žalobce akceptoval skutečnost, že provozuje tzv. stávající zdroj. Žalobce nesouhlasil s tím, že by mu byla povinnost uvedená v odstavci ad 2) prvostupňového správního rozhodnutí uložena až tímto rozhodnutím. Žalobce má za to, že emisní zdroj nemůže být považován za stávající zdroj znečištění. Podle žalobce se úřad neřídil zásadou zákonnosti a nevyvrátil argumenty žalobce. Žalobce dále uvedl, že výstup z kotle není místem, kde je prováděno zákonné měření emisí, úřad v tomto směru opomenul ustanovení § 2 písm. c) nařízení vlády č. 352/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, (dále jen “nařízení vlády č. 352/2002 Sb.”). Podstatným pro zařazení do nového či stávajícího zdroje znečištění je ustanovení § 54 odst. 7 a 8 zákona o ochraně ovzduší. Úřad za podstatné považuje tzv. první objekt zdroje, čímž je ta část zdroje, která provozně a funkčně ovlivňuje vlastní chod zdroje, včetně jeho vlivu na životní prostředí. Žalobce ve správním řízení předkládal stavební povolení na rekonstrukci z roku 1988, s nímž se úřad nijak nevypořádal, ačkoliv dokumentuje správnost posuzování zdroje emisí podle § 54 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší, stejně jako stavební povolení z roku 1996. Tyto akce byly zaměřeny komplexně na úpravu vzduchospalinového traktu. Změna stavby byla provedena za účelem snížení emisí, zdroj emisí tak byl od počátku schopen plnit limity stanovené pro nové zdroje, a proto mezi takové zdroje měl být také zařazen.

Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhoval ji zamítnout jako nedůvodnou, přičemž důvody obsahově odpovídají odůvodnění napadeného správního rozhodnutí.

Při ústním jednání účastníci na svých procesních stanoviscích setrvali.

V odůvodnění napadeného správního rozhodnutí je uvedeno, že krajský úřad rozhodl podle § 48 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně ovzduší o schválení Plánu snížení emisí v souladu s nařízením vlády č. 112/2004 Sb. Výklad ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb. není jednoznačný. V daném správním řízení bylo dne 19.6.2006 zrušeno původní rozhodnutí krajského úřadu i ministerstva a tím řízení, zahájené na žádost Pražské teplárenské, a.s., přestalo být pravomocně ukončené a dostalo se zpět do stadia nevyřízené žádosti (žádost byla předložena dne 21.6.2004). Proto krajskému úřadu nezbylo, než postupovat podle správního řádu č. 71/1967 Sb., neboť řízení bylo zahájeno před účinností nového správního řádu. Odkaz na ustanovení § 5 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší není správný, neboť stacionární zdroje uváděné v tomto zákonném ustanovení stanovuje prováděcí předpis, kterým je nařízení vlády č. 352/2002 Sb., a to rozlišuje nové a stávající velké zdroje znečišťování ovzduší, a i znovu uvádí povinnost stávajících zdrojů plnit plán snížení emisí i s odvoláním na ustanovení § 54 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. V příloze č. 1 nařízení vlády č. 112/2004 Sb., o Národním programu snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého a oxidů dusíku ze stávajících zvláště velkých spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, (dále jen “nařízení vlády č. 112/2004 Sb.”), je uveden rovněž žalobce. Proto pro žalobce platí povinnosti stanovené v ustanovení § 5 tohoto nařízení; krajský úřad z tohoto předpisu vycházel. Krajský úřad při svém rozhodování musel také sledovat splnění krajských emisních zdrojů uvedených v příloze č. 4 tohoto nařízení vlády. Stavebním povolením z roku 1988 se krajský úřad zabýval, nicméně zdroj znečištění zařadil jako stávající ve smyslu ustanovení § 2 písm. g) nařízení vlády č. 352/2002 Sb. Stavební

povolení z roku 1996 dokládá výstavbu odsiřovacího zařízení, které je citováno v ustanovení § 54 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší. I když je předmětný zdroj schopen provozu při plnění podmínek stanovených pro tzv. nové zdroje, stávající legislativa v oblasti ochrany ovzduší tento postup komplikuje.

Městský soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 30.5.2008, č.j. 7 Ca 77/2007-44, jímž žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. Proti rozsudku podal žalobce kasační stížnost, na základě které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20.4.2010, č.j. 5 As 89/2008-78 zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku podrobně shrnul právní úpravu vztahující se ke zvláště velkým spalovacím zdrojům a konstatoval, že vzhledem k námitkám uvedeným v žalobě, že podstatné pro zařazení Elektrárny Mělník I mezi stávající či nové zdroje jsou ustanovení § 54 odst. 7 a 8 zákona o ochraně ovzduší, protože právě tato zákonná ustanovení s přihlédnutím k provedeným rekonstrukcím daného zdroje odůvodňují závěr, že daný zdroj je nezbytné zařadit mezi zdroje nové, nikoliv stávající, a že tedy Elektrárna Mělník I byla v rozporu s těmito ustanoveními zařazena mezi zdroje stávající, bylo na městském soudu, aby se těmito námitkami žalobce zabýval, a aby tedy v souladu s žalobními body posoudil, zda zařazení elektrárny žalobce mezi stávající zvláště velké spalovací stacionární zdroje znečišťování ovzduší v přílohách k nařízení vlády č. 112/2004 Sb. je v souladu se zákonem o ochraně ovzduší.

Názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem je městský soud vázán [§ 110 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen “s.ř.s.”)]. Městský soud proto zkoumal, na základě jakých skutečností dospěl žalovaný k závěru, že zařazení elektrárny žalobce mezi stávající zvláště velké spalovací stacionární zdroje znečišťování ovzduší ve smyslu příloh k nařízení vlády č. 112/2004 Sb. je zákonné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že správnímu orgánu I. stupně bylo předloženo stavební povolení ze dne 25.2.1988; na základě tohoto povolení došlo k přestavbě původní kondenzační elektrárny na teplárenský zdroj, avšak přestavba se týkala sekundárního využití tepla a nikoliv přímo centra znečišťování zdroje, tj. kotlů či spalovacích komor. Po zvážení všech dostupných informací posoudil správní orgán I. stupně předmětný zdroj jako stávající ve smyslu § 2 písm. g) nařízení vlády č. 352/2002 Sb. Žalovaný dále uvedl, že stavební povolení ze dne 27.3.1996 dokládá výstavbu odsiřovacího zařízení zajišťujícího stupeň odsíření, které je pro posuzování zdroje přímo citováno v ustanovení § 54 odst. zákona o ochraně ovzduší. Žalovaný souhlasil s tím, že předmětný zdroj je schopen provozu při plnění podmínek pro tzv. nové zdroje podle § 2 písm. g) nařízení vlády č. 352/2002 Sb., tento postup ale komplikuje stávající legislativa.

K tomuto hodnocení městský soud s poukazem na právní úpravu citovanou Nejvyšším správním soudem konstatuje, že žalobce v průběhu správního řízení předložil pouze výše uvedená stavební povolení. Z obsahu těchto povolení vyplývá, že byla vydána v souvislosti s povolením stavby “Teplárenská rekonstrukce EMĚ I – 3. stavba“, resp. pro “Odsiřovací závod EMĚ I“. Součástí tohoto povolení je také provozní soubor – odprášení. Na základě stavebního povolení ze dne 26.2.1988 byla kondenzační elektrárna přestavěna na teplárenský zdroj a v případě druhého stavebního povolení došlo na zdroji k výstavbě odsiřovacího zařízení. Součástí teplárenské rekonstrukce (stavebního povolení) nebyla změna objektu zdroje.

Definici spalovacího stacionárního zdroje znečišťování ovzduší obsahuje ustanovení § 2 písm. a) nařízení vlády č. 352/2002 Sb., podle kterého je tímto zdrojem – zařízením nebo souborem zařízení spalovacích technologických procesů, ve kterém se oxidují paliva za účelem

využití uvolněného tepla (dále jen “zdroj“). Ke zdrojům náleží i spalovací motory a plynové turbíny, které nejsou součástí mobilních zdrojů znečišťování ovzduší podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší. Spalovacím technologickým procesem se rozumí proces, při němž je oxidováno palivo za účelem získávání tepla. Ke spalování náleží také technologické operace s ním související, pokud se vykonávají přímo u zdroje znečišťování, v němž spalování probíhá, zejména úprava paliva, zachycování znečišťujících látek, odvod odpadních plynů do ovzduší, měření a regulace [§ 2 písm. c) citovaného nařízení vlády].

Podle městského soudu nelze na základě těchto definicí za zdroj označit toliko místo, v němž spalování probíhá, tj. kotel či jiné spalovací zařízení, ale také technologické operace se spalováním související, pokud se vykonávají přímo u zdroje znečišťování, v němž spalování probíhá.

Namítá-li tedy žalobce, že správní orgány při výkladu pojmu – zdroj – opomenuly místo, kde je prováděno měření emisí [měření emisí se provádí v místě, za kterým již nedochází ke změnám složení vypouštěných odpadních plynů do vnějšího ovzduší. Má-li stacionární zdroj několik výdechů, komínů nebo výpustí, měří se emise na každém z nich. Měření a vyhodnocení naměřených hodnot se provádí jednorázově v termínech stanovených v prováděcím právním předpisu nebo nepřetržitě v průběhu roku (kontinuálním měřením); viz § 9 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší], lze tuto námitku označit za důvodnou, neboť technologickou operací související se spalováním je i měření emisí. Tím, že správní orgány při definování zdroje nevzaly v úvahu místo měření, nezákonně vymezily pojem zdroj.

Namítá-li však žalobce, že definice zdroje se vztahuje toliko k nařízení vlády č. 352/2002 Sb., je městský soud na podkladě zmocnění, které je k vydání nařízení obsaženo v ustanovení § 55 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, toho názoru, že tuto definici je nezbytné aplikovat také ve vztahu k ustanovení § 54 odst. 7, 8 zákona o ochraně ovzduší. Nařízení vlády bylo vydáno mimo jiné z důvodu zařazování stacionárních zdrojů do jednotlivých kategorií, a proto je při aplikaci zákona o ochraně ovzduší vycházet z pojmů obsažených v prováděcím právním předpisu.

V souvislosti s interpretací pojmů obsažených v tomto zákonném ustanovení městský soud doplňuje, že pojmy jako “objekt zdroje“ či “změna stavby u zdroje“ je nutné vykládat v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení. Podle čl. 2 odst. 9 této směrnice se “novým zařízením“ rozumí jakékoli spalovací zařízení, pro které bylo původní stavební povolení nebo v případě nedostatku takového postupu původní povolení k provozu uděleno dne 1. července 1987 nebo později. Podle čl. 2 odst. 10 citované směrnice “stávajícím zařízením“ rozumí zařízení ke spalování paliv, pro které bylo původní stavební povolení nebo v případě nedostatku takového postupu původní povolení k provozu vydáno před 1. červencem 1987. Podle čl. 2 odst. 9, 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES se stavební povolení či povolení k provozu váže na “stávající“ či “nové“ zařízení. Uvedená povolení se tedy nevztahují na objekt jako stavbu, nýbrž na vlastní spalovací zařízení.

Proto městský soud dovozuje, že “objektem zdroje“ je samotný zdroj a že “změnou stavby u zdroje“ je nikoliv změna stavby – budovy, ale změna na objektu zdroje, na kterou bylo vydáno stavební povolení. Současně je městský soud toho názoru, že změna na objektu zdroje musí mít vliv na snížení emisí u zdroje v rozsahu stanoveném pro “nový zdroj“. Stavební povolení ze dne 26.2.1988 nezasahovalo do vlastního objektu zdroje, a proto nemohlo být hlediskem pro zařazení zdroje jako “nového zdroje“.

K námitce žalobce, že na zdroji došlo k odsíření (viz stavební povolení ze dne 27.3.1996), a že z tohoto důvodu lze na zdroj nahlížet jako na nový zdroj, městský soud konstatuje, že pro výstavbu odsířovacího zařízení zajišťující stupeň odsíření stanovený prováděcím právním předpisem platí výjimka obsažená v ustanovení § 54 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší. Výstavbu odsířovacího zařízení proto nelze zohlednit při zařazení zdroje

mezi “nové zdroje“. Skutečnost, že výstavba odsiřovacího zařízení se uskutečnila před účinností zákona o ochraně ovzduší a jeho prováděcího právního předpisu, není podle městského soudu pro aplikaci výjimky rozhodná, neboť uvedená výjimka upravuje provoz zdroje (stanoví podmínky k jeho provozu) v souvislosti s účinností zákona o ochraně ovzduší. Výstavba odsiřovací jednotky je nezbytným předpokladem k tomu, aby případná změna objektu zdroje povolená od 1.7.1987 do 31.12.2002 mohla být hodnocena jako změna, která má vliv pro klasifikaci zdroje jako “nového zdroje“.

Jak již bylo konstatováno výše, ze stavebního povolení ze dne 27.3.1996 nevyplyvá pouze to, že byla povolena výstavba odsiřovacího zařízení, nýbrž také výstavba elektrostatických odlučovačů (kotlů K 1 – K 6), resp. provozního souboru – odprášení. V důsledku tohoto stavebního povolení tedy došlo na zdroji ke změně, neboť zdroj byl doplněn o technologickou operaci se zdrojem související, a to o zařízení pro zachycování znečišťujících látek. Zároveň ze stavebního povolení vyplývá, že na zdroji byly povoleny i další provozní soubory. Uvedené změny na objektu zdroje ale správní orgány nezohlednily při zařazení zdroje. Zdroj byl zařazen mezi “stávající zdroje“, ačkoliv správní orgány současně konstatovaly, že zdroj umožňuje provoz při plnění podmínek stanovených pro “nové zdroje“.

Městský soud má proto za to, že při zařazení zdroje mezi “stávající zdroje“ byla nesprávně aplikována definice pojmu zdroj, v důsledku čehož nebyla zohledněna jak skutková zjištění týkající se změny zdroje provedené na základě stavebního povolení ze dne 27.3.1996, tak ani skutečnost, že zdroj má při provozu plnit podmínky stanovené pro “nový zdroj“. Správní rozhodnutí tedy trpí vadami řízení, která způsobují jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

Proto městský soud zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. napadené rozhodnutí, včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně (§ 78 odst. 3 s.ř.s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.).

Na správních orgánech bude, aby při novém projednání věci vycházely z definice pojmu zdroj ve smyslu shora uvedeném, tzn. že zdrojem není pouze místo, kde dochází ke spalování, nýbrž také technologické operace se spalováním související. Následně posoudí změny, které byly provedeny na zdroji v souvislosti se stavebním povolením a zařazení zdroje provede na podkladě zjištění, zda provedené změny zdroje vedou ke snížení emisí zdroje tak, aby zdroj byl při provozu dodržen podmínky stanovené pro “nový zdroj“.

Vzhledem k tomu, že městský soud konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve věci zařazení zdroje, blíže se již nezabýval námitkami poukazujícími na nezákonné uložení povinnosti plnit plán snížení emisí a stanovení emisních stropů pro zdroj, neboť plnění plánu snížení emisí a stanovení emisních stropů se týká pouze zdroje, který byl v souladu se zákonem o ochraně ovzduší a jeho prováděcími předpisy zařazen mezi “stávající zdroje“. V obecné rovině však lze konstatovat, že předložení plánu snížení emisí nezabavuje správní orgán povinnosti posoudit, zda tento plán předložil provozovatel “stávajícího zdroje“. V případě, že plán snížení emisí je předložen provozovatelem “stávajícího zdroje“, je správní orgán oprávněn tomuto provozovateli podle § 5 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší uložit povinnost plnit snížení emisí.

Dále lze konstatovat, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí vyplývat způsob stanovení (výpočtu) emisních stropů. Způsob výpočtu emisních stropů musí být natolik konkrétní, aby soud mohl posoudit zákonnost postupu správního orgánu při stanovení emisního stropu. Zároveň se musí správní orgán vypořádat s námitkami, které provozovatel zdroje uplatnil proti rozhodnutí, jímž bylo uloženo plnění emisních stropů. V daném případě lze konstatovat, že se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádal s námitkami žalobce poukazujícími na nezákonnost stanovených emisních stropů. V dalším řízení je proto

nezbytné toto pochybení odstranit, neboť v opačném případě by bylo důvodem pro rozhodnutí soudu o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Náklady řízení úspěšného žalobce představuje částka 5.000,- Kč za zaplacený soudní poplatek za žalobu a kasační stížnost. Dále odměna za zastoupení žalobce advokátem, a to za čtyři úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby, účast u jednání dne 23.5.2008 a podání kasační stížnosti) po 2.100,- Kč, čtyři paušální poplatky po 300,- Kč podle § 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1.9.2006 a DPH z částky 9.600,- Kč, tj. 1.920,- Kč; celková výše nákladů řízení žalobce tedy činí 16.520,- Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s. u Městského soudu v Praze kasační stížnost, a to ve lhůtě do dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu. Podle ustanovení § 105 odst.2 s.ř.s. stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 30. června 2011

Mgr. Aleš Sabol, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
J. V.