



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobce: **ENERGY Ústí nad Labem, a. s.**, IČ 255 40 971
sídlem Žukovova 100, Ústí nad Labem
zastoupen advokátem JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem
sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí ministryně životního prostředí ze dne 28. 7. 2022, č. j. MZP/2022/430/427,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministryně životního prostředí (dále též „ministryně“ či „žalovaný“) zamítla rozklad žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále též „ministerstvo“) ze dne 11. 3. 2022, č. j. MZP/2022/810/1236 (dále také též „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění od 1. 1. 2021 (dále jen „zákon o podmínkách obchodování s povolenkami“), a podle § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami byla žalobci uložena pokuta ve výši 269 558 608,62 Kč.
2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán vinným tím, že se dopustil přestupku dle § 20 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami tím, že jako účastník systému obchodování s povolenkami (dále též „systém EU ETS“) oprávněný k emisím skleníkových plynů na základě povolení č. CZ-0283-05 vydaného Ministerstvem životního prostředí dne 4. 11. 2005, v rozporu s § 9 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami nevyřadil z obchodování do 30. dubna 2021 postupem stanoveným nařízením Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013 o vytvoření registru Unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011 (dále jen „nařízení Komise (EU) č. 389/2013“) množství 91 218 povolenek odpovídající množství 91 218 tun emisí oxidu uhličitého za rok 2020 ze zařízení sloužícího ke spalování paliv s instalovaným tepelným příkonem 284 MW, provozovaného v obci Ústí nad Labem, PSČ 400 03, Žukovova 100, k. ú. 77525 Střekov, umístěného na p.č.: 1768/12, které bylo uvedeno v ověřeném Ročním výkazu emisí v souladu s nařízením EU č. 2066/2018 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Žalobce s tímto rozhodnutím prvostupňového správního orgánu nesouhlasil, proto proti němu podal odvolání, které však bylo žalovaným žalobou napadeným rozhodnutím zamítnuto.
3. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ministryně k námitkám žalobce uvedla následující. Zákon o obchodování s povolenkami v ustanovení § 20 implementuje do českého právního řádu čl. 16 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „Směrnice“). Z originálního anglického znění i české verze textu Směrnice jednoznačně vyplývá, že v případě nevyřazení emisních povolenek za emise vyprodukované v předchozím roce se udělí pokuta („penalty shall be“/„pokuta činí“) v konkrétní výši vyplývající z množství emisí, ze které povolenky nebyly včas vyřazeny. Z toho lze v případě pochybností ohledně výkladu textu zákona transponujícího toto ustanovení Směrnice jednoznačně odvodit účel zákona, jež slouží právě k implementaci uvedené

Směrnice. Jestliže je zákonem jednoznačně specifikován postup, ministerstvo zcela logicky uplatnilo jediný možný a zákonem jasně definovaný způsob stanovení výše sankce. K žalobcem namítanému zásahu vyšší moci ministryně uvedla, že v daném případě k žádnému zásahu vyšší moci nedošlo. Neschopnost žalobce splnit povinnost vyplývající ze zákona o obchodování s povolenkami vyplynula z jeho finanční situace, kterou ministerstvu nepřísluší hodnotit. Za zásah vyšší moci by mohla být považována například živelní katastrofa zasáhnuvší zařízení provozované žalobcem, nikoliv však jeho finanční situace či vývoj na trhu s emisními povolenkami. Ministryně konstatovala, že hranice správního uvážení ministerstva začínají a končí přesně stanovenou částkou pokuty, a ministerstvo není oprávněno pokutu stanovit v nižší než v takto přesně stanovené výši. Právní úprava prostor pro správní uvážení neposkytuje a takový postup by byl i v rozporu s unijní úpravou a judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“), ministryně na podporu svého právního názoru odkázala na rozsudek SDEU ve věci C-203/12 Billerud (dále též „rozsudek Billerud“).

4. K žalobcem namítanému „rdousícímu efektu“ ministryně uvedla, že za rok 2020 zvládli v České republice vyřadit emisní povolenky všichni provozovatelé s výjimkou dvou (jedním z nich je právě žalobce), což vypovídá o tom, že žalobcem uváděný „rdousící efekt“ není natolik závažným systémovým problémem, aby znemožňoval plnění zákonem stanovených povinností. Ministryně konstatovala, že nelze souhlasit s tím, že příčinou vysoké ceny emisní povolenky je skutečnost, že se od roku 2018 stala finančním nástrojem, jakkoliv i tato skutečnost je dle ministryně irelevantní pro posouzení projednávaného přestupku. Klasifikace emisní povolenky jako finančního nástroje umožňuje uplatnění nástrojů dohledu nad trhem s emisními povolenkami, a tím i brání zneužití trhu. Dle údajů, které má ministerstvo k dispozici, jsou nadto účastníky trhu s povolenkami stále převážně subjekty, které samy provozují zařízení zařazené do systému, a tudíž pokud vyplývá nárůst ceny emisních povolenek z chování účastníku trhu, vyplývá právě z chování provozovatelů zařízení zařazených do systému.
5. Dále ministryně v žalobou napadeném rozhodnutí uvedla, že Listina základních práv a svobod obsahuje i možnost omezení vlastnického práva „z důvodů ochrany práv druhých a ochrany obecných zájmů, zejména lidského zdraví, přírody a životního prostředí, při tom však nesmí být vlastnické právo takto omezeno ve větší než přiměřené míře“. Jestliže systém EU ETS má být považován za určitý způsob omezení výkonu vlastnického práva, tak v projednávaném případě bylo vlastnické právo žalobce omezeno v míře, jakou stanovuje evropská legislativa, konkrétně Směrnice. Zároveň ministryně poukázala na čl. 35 Listiny základních práv a svobod, ve kterém je zakotveno i právo na příznivé životní prostředí, a na vědecky prokázaný příspěvek emisí skleníkových plynů ke změně klimatu. Společenská nebezpečnost přestupku je odvozena od vědecky prokázaného působení emisí skleníkových plynů na klima, přičemž systém EU ETS, jehož pravidla žalobce nevyřazením emisních povolenek porušil, má sloužit právě ke snížení dopadů emisí skleníkových plynů na klima, ať již prostřednictvím mitigace emisí nebo prostřednictvím vytváření finančních zdrojů pro klimatická opatření z výnosů z prodeje emisních povolenek. Nesplněním své povinnosti žalobce narušil integritu systému EU ETS. Ministryně dále uvedla, že poškození trhu s emisními povolenkami, a tím i všech jeho účastníků dodržujících pravidla a zároveň i klimatického systému planety Země, je možné při množství emisí 91 218 tun oxidu uhličitého vyčíslit jako hodnotu minimálně kolem 110 mil. Kč – s využitím ceny 50 EUR/tuna, která odpovídá cenové úrovni dosahované v primárních dražbách emisních povolenek na platformě European Energy Exchange

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

(EEX) v Lipsku v době spáchání přestupku. Vyčíslení způsobené škody je také v souladu se závěry odborných studií pokoušejících se vyčíslit škody způsobené vypouštěním emisí oxidu uhličitého, v nichž škoda připadající na jednu tunu oxidu uhličitého vychází v řadu vyšších desítek až stovek EUR či USD.

6. Na závěr k návrhu žalobce upustit od správního trestu dle § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, ministryně akcentovala, že upuštění od potrestání žalobce by vyslalo jasný signál, že žalobce, ale i další producenti emisí, nemusí v případě finančních obtíží emisní povolenky vyřazovat a nemusí se v takovém případě ani obávat následného postihu. Takový přístup k plnění povinností stanovených zákonem o obchodování s povolenkami by však byl zcela nepřijatelný. Ministryně uzavřela, že důvody pro upuštění od potrestání žalobce nejsou dány, a vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele nelze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobce

7. Žalobce v podané žalobě předně namítal nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Uvedl, že ministerstvo k okolnostem namítaným žalobcem přihlédlo zcela nedostatečně, a v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se s nimi dostatečně a přesvědčivě nevypořádalo. Žalovaný se odmítl zabývat mimořádnými okolnostmi, které žalobce na svou obranu uvedl, nepřihlédl k uváděné judikatuře vztahující se k mimořádným okolnostem, které mohou způsobit, že skutek vůbec nenaplní znaky přestupku. Dále ministerstvo odmítlo přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům žalobce. Uplatněné odvolací námitky navíc nevypořádala ani ministryně, když toliko „okopírovala“ rozhodnutí ministerstva. Žalobce poukázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 10. 2008, č. j. 9 Ca 67/2007-46, dle kterého je nadřízený správní orgán povinen prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zrušit. Žalobce namítl, že obě rozhodnutí se nezabývají individuálním hodnocením skutku, jelikož veškeré jeho námitky paušálně odmítají s odkazem na skutečnost, že právní úprava správní uvažování nepřipouští. Žalobce shrnul, že pokud ministryně ponechala v platnosti prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zatížila tak nezákonností i žalobou napadené rozhodnutí.
8. Žalobce dále namítal, že ministryně v úvodu napadeného rozhodnutí uvedla: *„Podmínky pro (eventuální) mimořádné snížení výměry pokuty podle ustanovení § 44 zákona o přestupcích nejsou dány, a to i proto, že odvolatel neodevzdal ani část emisních povolenek, když určité množství emisních povolenek mu bylo zcela bezplatně přiděleno. Z toho vyplývá, že odvolatel bezplatně přidělené emisní povolenky zobchodoval a získal tím ekonomický profit.“* Žalobce namítal, že toto tvrzení ministryně nemá oporu ve spise a ani se nezakládá na pravdě, neboť veškeré emisní povolenky, které byly žalobci přiděleny, žalobce stanoveným způsobem vyřadil. Veškeré povolenky, které byly žalobci přiděleny v roce 2020 žalobce vyřadil z obchodování za rok 2019. Dne 17. 12. 2021 byly na povolenkový účet žalobce připsány povolenky ve výši 21 399 a následně byl povolenkový účet žalobce na pokyn žalovaného zablokován. Po připsání emisních povolenek dne 26. 4. 2022 ve výši 19 607 žalobce požádal o vyřazení celkově připsaného množství 41 006 emisních povolenek

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

z obchodování za rok 2021. Žalobce tedy žádnou z bezplatně přidělených povolenek nezobchodoval, ale v plném rozsahu odevzdal. Závěr ministryně tedy nejen že nemá oporu ve spise, ale je taktéž v rozporu se skutečným stavem věci a následně negativně ovlivnilo navazující právní hodnocení skutku, je tak dle žalobce namístě žalobou napadené rozhodnutí zrušit dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro vadu řízení.

9. Žalobce namítal, že oba správní orgány odmítly aplikovat správní uvážení, ačkoli k takovému postupu byly povinny, svůj závěr nesprávně odůvodnily tím, že příslušná právní úprava neposkytuje prostor pro správní uvážení a že takový postup by byl v rozporu s unijní úpravou a judikaturou SDEU. Závěr správních orgánů o nemožnosti aplikace správního uvážení je dle žalobce v rozporu s principy správního trestání, se zásadou *in dubio pro libertate* i se samotným zněním ustanovení § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami, a nemá oporu ani v judikatuře SDEU. Jazykové znění ustanovení § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami, dle kterého za přestupek „lze uložit pokutu“, dle žalobce jednoznačně indikuje pouhé oprávnění, nikoli povinnost správního orgánu pokutu uložit, a dává správnímu orgánu prostor k užití správního uvážení. Argumentace ministryně eurokonformním výkladem Směrnice je dle žalobce nepřijatelná, Směrnice v obecné rovině zavazuje pouze stát, neboť mu ukládá povinnost implementovat do vnitrostátního práva její obsah. Eurokonformní výklad v oblasti správního trestání navíc nepřipadá v úvahu, neboť interpretace ministryně zasahuje právní jistotu žalobce. Žalobce poukázal na rozsudek Billerud, dle kterého: „*i při neexistenci zvláštního ustanovení lze uznat případ vyšší moci, jestliže vnější příčina, které se jednotlivci dovolávají, má takové nezadržitelné a nevyhnutelné dopady, že bylo pro dané osoby objektivně nemožné dodržet své povinnosti (viz zejména rozsudek ze dne 18. března 1980, Ferreira Valsabbia a další v. Komise, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 až 228/78, 263/78 a 264/78, 39, 31/79, 83/79 a 85/79, Recueil, s. 907, bod 140). Předkládajícímu soudu tedy přísluší posoudit, zda společnosti Billerud navzdory veškeré péči, kterou mohly vynaložit za účelem dodržení stanovených lhůt, čelily neobvyklým a nepředvídatelným vnějším okolnostem (viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Eurofit, C-99/12, bod 31), které šly nad rámec pouhého interního selhání.*“ Dle žalobce z citované pasáže vyplývá, že povinnost odevzdat emisní povolenky není bezbřehá a že existují okolnosti, které odůvodňují upuštění od potrestání za neodvedení emisních povolenek. Správní orgány však uzavřely, že finanční situace na trhu vyšší moc nepředstavuje, aniž by tento závěr blíže zdůvodnily. Žalobce namítal, že okolnosti dané věci, jakož i majetkové a osobní poměry žalobce měly být správními orgány zohledněny, a že okolnosti spáchání skutku fakticky naplňují kritéria vyšší moci ve smyslu rozsudku Billerud. Žalobce shrnul, že správní orgány byly povinny aplikovat správní uvážení a pečlivě zvážit veškeré okolnosti a zvláštnosti projednávané věci tak, aby byly naplněny zásady přiměřenosti a individualizace sankce. Žalobce dále namítal, že i kdyby připustil výklad zastávaný správními orgány (tj. že dané ustanovení neumožňuje správnímu orgánu upustit od uložení pokuty), což žalobce odmítá, tak správní orgány nerespektují zásadu *in dubio mitius* neboli „v pochybnostech mírněji“, resp. *in dubio pro libertate* neboli „v pochybnostech ve prospěch práv soukromoprávních subjektů“.
10. Žalobce dále namítal formalistický přístup ze strany správních orgánů, žalobce zdůraznil, že po správních orgánech nepožadoval hodnocení celého systému obchodování s emisními povolenkami, nýbrž pouze jeho reálné dopady na žalobce, k čemuž jsou správní orgány na základě zásady individuality a přiměřenosti sankce povinny *ex lege*. Formalistický přístup ilustruje závěr žalovaného, že ostatní účastníci systému odevzdávat emisní povolenky zvládají, což dle žalovaného vyvrací argument žalobce ohledně rdousícího efektu. Za

nesprávné považuje žalobce tvrzení žalovaného, že cena emisních povolenek určovaná trhem je funkčním prvkem systému. Žalobce uvedl, že systém EU ETS umožňuje, aby významnější producenti emisí vynaložili v absolutních číslech nižší náklady než menší producenti emisí, a to jen díky nákupu emisních povolenek v době, kdy byla jejich cena nižší, a že takový stav neodpovídá původní koncepci systému, jejímž účelem bylo motivovat producenty skleníkových plynů k nižším emisím.

11. Žalobce namítal nesprávné právní posouzení skutku, byl přesvědčen, že v daném případě nedošlo k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku. Žalobce namítal, že správní orgány předložily rozsáhlý výklad o nepříznivém působení emisí skleníkových plynů na životní prostředí, což se však nevztahovalo k podstatě žalobcovy argumentace. Žalobce má za to, že v projednávané věci jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost skutku žalobce. Žalobce uvedl, že emisní povolenky nevyřadil z obchodování nikoli z důvodů, že by nechtěl dostat svým povinností, nýbrž k tomu byl donucen recentním dramatickým nárůstem ceny emisních povolenek, který lze považovat za vyšší moc.
12. Dále žalobce navrhnul postup dle § 78 odst. 2 s. ř. s. pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí, aby upustil od uložení trestu, neboť trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Žalobce uvedl, že pokutu ve výši bezmála 270 milionů korun je nutné považovat za naprosto likvidační, neboť jejím vymáháním bude nejen zásadním a nevratným způsobem ovlivněna možnost faktického výkonu jeho hospodářské situace, nýbrž dojde k ohrožení i samotné jeho existence, v podrobnostech žalobce odkázal na svůj návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, ve kterém podrobně popsal své majetkové poměry.
13. Žalobce navrhl soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí, pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
14. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě ze dne 13. 9. 2022 nesouhlasil s žalobou a odkázal na odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí a vyjádřil se k některým námitkám žalobce. Doplnil konkrétní příklady situací, které by mohly být považovány za zásah tzv. vyšší moci, uvedl, že jsou jimi například živelní katastrofa s prokazatelným dopadem na zařízení žalobce, nebo závažná překážka na straně unijního rejstříku, v němž má žalobce vyřadit emisní povolenky. V projednávaném případě ovšem k působení žádné takové okolnosti nedošlo. Žalovaný dále uvedl, že neexistuje způsob, jak objektivně vyhodnotit význam takových skutečností či okolností jako jsou hospodářské výsledky žalobce, tvrzený význam zařízení provozovaného žalobcem či vývoj na trhu s povolenkami. Nesouhlasil s názorem žalobce, že k doložení působení údajného rdousícího efektu systému EU ETS a zároveň důvodem k upuštění od trestu či jeho zmírnění by měly být finanční dopady na žalobce. Takovýto výklad by vedl k tomu, že kdykoliv některý z účastníků přestane být schopen plnit základní povinnosti v systému EU ETS, jednalo by se o výsledek působení příliš tvrdých podmínek na trhu, což by pak bylo důvodem pro upuštění od sankce, která by však při uplatnění takové interpretace těžko mohla být někdy uložena. Upuštění od trestu by bylo rezignací na vymáhání plnění povinností v EU ETS, a tedy i selháním žalovaného jako orgánu příslušného pro správu EU ETS v České republice. Pokud jde o samotnou situaci na trhu s emisními povolenkami, jejich ceny jsou sice vyšší než v minulých letech, nicméně není v možnostech žalovaného, jakkoliv je ovlivňovat či považovat za polehčující okolnost při posuzování přestupku. Za rok 2020 zvládli v České republice vyřadit emisní povolenky všichni provozovatelé s výjimkou dvou, což dle

žalovaného vypovídá o tom, že žalobcem namítaný rdousící efekt není natolik závažným systémovým problémem, aby znemožňoval plnění zákonem stanovených povinností.

15. Žalovaný navrhl soudu, aby nedůvodnou žalobu zamítl.

III.

Další podání žalobce

16. V podání ze dne 21. 12. 2022 žalobce navrhl, aby soud předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky formulované na stranách 19 až 20 podání, a to: (1) zdali brání čl. 17 odst. 1 Listiny EU a ve spojitosti s čl. 52 odst. 3 Listiny EU a čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), též s čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v nich zakotvenému právu vlastnit, resp. pokojně užívat majetek tomu, aby čl. 16 odst. 3 Směrnice byl vykládán v tom smyslu, že pokuta ukládaná za vyřazení povolenek na emise dle čl. 16 odst. 1 Směrnice byl vykládán v tom smyslu, že pokuta ukládaná za nevyřazení povolenek na emise dle čl. 16 odst. 3 Směrnice je paušální pokutou, kterou nemůže vnitrostátní soud upravit, a že čl. 16 odst. 3 Směrnice neumožňuje vnitrostátnímu soudu uložit sankci přiměřenou ve vztahu k protiprávnímu jednání, kterého se dopustil provozovatel; (2) zdali brání čl. 4 odst. 2 SEU, který zakotvuje princip rovnosti mezi členskými státy EU, jakož i zákaz diskriminace zakotvený v čl. 18 SFEU a čl. 21 Listiny EU tomu, aby čl. 16 odst. 3 Směrnice byl vykládán tak, že pokuta ukládaná za nevyřazení povolenek za emise dle čl. 16 odst. 3 Směrnice je paušální pokutou, kterou nemůže vnitrostátní soud upravit, a že čl. 16 odst. 3 Směrnice neumožňuje vnitrostátnímu soudu uložit sankci přiměřenou ve vztahu k protiprávnímu jednání, kterého se dopustil provozovatel; (3) zdali brání čl. 5 odst. 3 Směrnice, v němž je zakotvena zásada subsidiarity, aby čl. 16 odst. 3 Směrnice byl vykládán v tom smyslu, že pokuta ukládaná za vyřazení povolenek na emise Směrnice je paušální pokutou, kterou nemůže vnitrostátní soud upravit, a že čl. 16 odst. 3 Směrnice neumožňuje vnitrostátnímu soudu uložit sankci přiměřenou ve vztahu k protiprávnímu jednání, kterého se dopustil provozovatel; (4) je-li přípustné při výkladu pojmu „vyšší moc“ zohlednit situaci, kdy na trhu s emisními povolenkami dochází k cenovým šokům způsobeným nadměrnou speculací, a kdy došlo k naprosto neočekávanému dramatickému nárůstu cen emisních povolenek, a kdy za této situace na provozovatele začal působit rdousící efekt, který mu brání v nákupu a vyřazení emisních povolenek, jelikož by nákup a vyřazení povolenek měl na provozovatele likvidační dopady a mohl by vést dokonce k úpadku provozovatele? Žalobce dále v podání rozvinul žalobní bod týkající se aplikace správního uvážení. Uvedl, že pokud by čl. 16 odst. 3 Směrnice měl být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní úpravě, aby při rozhodování o ukládání pokuty za porušení povinnosti provozovatele uvedené v čl. 16 odst. 3 Směrnice, umožňovala příslušnému rozhodujícímu orgánu aplikovat správní uvážení, jako je tomu v případě § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami, takový výklad by byl v příkrém rozporu s a) ústavně a mezinárodněprávně garantovaným právem žalobce vlastnit, resp. pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny EU a ve spojitosti s čl. 52 odst. 3 Listiny EU a čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), též s čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod; b) principem rovnosti mezi členskými státy zakotveným v čl. 4 odst. 2 SEU, resp. zákazem diskriminace zakotveným v čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie

(dále jen „SFEU“) a čl. 21 Listiny EU; c) zásadou subsidiarity výkonu pravomocí orgány EU zakotvenou v čl. 5 odst. 1 a 3 SEU.

17. Žalobce podáním ze dne 27. 2. 2023 učinil návrh na přerušení řízení dle § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) za účelem předložení znění § 9 odst. 1 zákona o obchodování s emisními povolenkami a § 20 odst. 1 a 2 zákona o obchodování s emisními povolenkami k Ústavnímu soudu k posouzení souladu těchto ustanovení s ústavním pořádkem.
18. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného ze dne 4. 10. 2024 rozvinul svou námitku, že uložená pokuta byla excesivní, jelikož nebyla stanovena jako přiměřená a nebyla ani řádně individualizovaná. Zopakoval, že se jedná pro něj o likvidační výši pokuty. Vysvětlil, že od 3. 1. 2018 se emisní povolenky staly investičním nástrojem, což začalo ovlivňovat jejich cenu.

IV.

Ústní jednání

19. Na ústním jednání konaném dne 9. 10. 2024 právní zástupce žalobce setrval na svém procesním stanovisku, akcentoval, že systém obchodování s emisními povolenkami je nastaven pro malé regionálně omezené subjekty jako žalobce nevýhodně, jelikož mají omezenou možnost reagovat na dramatické kolísání cen emisních povolenek. Proto žalobce přijal krajně rizikové rozhodnutí a neodvedl povolenky, byť veškeré další zákonné povinnosti plní. Upozornil na to, že žalobce se žalovaným vedl jednání, za účelem vyřešení této situace. Dále vyzdvihl, že uložená pokuta bude mít pro něj rdousící efekt, a rovněž tak bude mít fatální efekt pro oblast Ústí nad Labem, která přestane být zásobovaná energií. Byl přesvědčen, že cílem povolenkového systému není zlikvidování teplárenského sektoru, bohužel v současné době žalobce nemá potřebné finanční prostředky k plnění povinnosti stanovené § 9 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami, jakmile je bude mít k dispozici, své povinnosti řádně dostojí. Zároveň poukázal na tzv. regulovanou cenu, tj. na systém věcného regulování cen v teplárenství. Vysvětlil, že v položce oprávněných nákladů je zahrnuta i částka určená pro nákup povolenek; připustil, že na jejich nákup lze čerpat i dotace, jenže žalobce na příslušné dotace s ohledem na žalobou napadené rozhodnutí, v němž byl shledán vinným za spáchání přestupku, nyní ztratil nárok.
20. Žalovaný rovněž setrval na svém procesním stanovisku a plně odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
21. Soud usnesením zamítl návrh žalobce na přerušení řízení za účelem položení SDEU předběžné otázky navržené v podání žalobce ze dne 21. 12. 2022 (viz odstavec 16. tohoto rozsudku), jelikož dospěl k názoru, že judikatura SDEU již na pro rozhodnutí ve věci podstatné otázky dostatečně reagovala, a to zejména v rozsudku Billerud a usnesení ze dne 17. 12. 2015 ve věci C-580/14, Sandra Bitter vs Bundesrepublik Deutschland (dále jen „usnesení Bitter“). Soud přitom z uvedených rozhodnutí, zejména při hodnocení charakteru sankce, určení její konkrétní výše, jakož i možností její příp. modifikace (formou snížení) v dané věci samé plně vycházel.
22. Soud usnesením zamítl i návrh žalobce na přerušení řízení pro podání návrhu na zrušení § 9 odst. 1, § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami k Ústavnímu soudu, jelikož podrobil sporovaná zákonná ustanovení testu proporcionality (viz níže

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

právní posouzení věci) a dospěl k názoru, že tato jsou v souladu s ústavně-právním pořádkem ČR.

23. V rámci důkazního řízení soud k důkazu přečetl grafy znázorňující vývoj cen emisních povolenek od 26. 2. 2021 do 18. 9. 2024 (prinscreen obrazovky grafů vývoje cen emisních povolenek z webových stránek seznam.cz a oenergetice.cz, z nichž soud zjistil, že ceny emisních povolenek postupně od začátku roku 2020 do dubna 2021 vzrůstaly, v obecné rovině jejich cena oscilovala od cca 20 EUR/t CO² do cca 50 EUR/t CO²; konkrétně z jednotlivých grafů vyplývá, že emisní povolenka ke dni 2. 3. 2021 stála 38,35 EUR/t CO², ke dni 1. 4. 2021 emisní povolenka stála 42,47 EUR/t CO². Významnější nárůst cen, který namítá žalobce se uskutečnil až ve druhé polovině roku 2021, kdy ještě v listopadu roku 2021 (k 1. 11. 2021) emisní povolenka stála 56,94 EUR/t CO², v únoru 2022 cena emisní povolenky strmě narostla a blížila se hranici 100 EUR/t CO².
24. Soud k důkazu naopak pro nadbytečnost neprovedl v žalobě a v následujících podáních žalobce navržené listiny (jednalo se o listiny: žádost o odevzdání povolenek z povolenkového účtu žalobce ze dne 25. 4. 2022; sdělení OTE, a. s. ze dne 26. 4. 2022 o provedení odevzdání povolenek na základě žádosti; výpis z Povolenkového účtu žalobce za období 2020-2022), jimiž sporoval tvrzení žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí, že bezplatně přidělené emisní povolenky zobchodoval se ziskem, neboť soud přisvědčil žalobci, že se jedná ze strany žalovaného o spekulativní argumentaci bez opory ve správním spise. Taktéž soud pro nadbytečnost nepřčetl k důkazu články z internetových portálů, jimiž žalobce prokazoval tvrzení, že ceny emisních povolenek neustále, a to již od roku 2018 zdražují, čímž se uhelné teplárny dostávají do likvidačních situací, jelikož se jedná dle názoru soudu o obecně známé skutečnosti, navíc bez vlivu na předmět daného řízení.
25. Na ústním jednání žalobce soudu předložil k důkazu listinu vypracovanou Ministerstvem životního prostředí nazvanou „Vyjádření k pokynu pro OTE, a. s. k odevzdání emisních povolenek“ ze dne 24. 9. 2024, kterou prokazoval své tvrzení, že měl v úmyslu vyřadit emisní povolenky pro rok 2020, aby splnil vyřazovací povinnost za 3. obchodovací období alespoň ve 4. obchodovacím období, ale bylo mu sděleno, že ke splnění vyřazovací povinnosti v posledním roce období nemohou být využity povolenky vydané na následující období. Soud tuto listinu pro nadbytečnost opět neprovedl k důkazu, jelikož se jedná o listinu vypracovanou až poté, co byla žalobou napadená rozhodnutí vydána a soud rozhoduje ve věci dle § 75 s. ř. s., tj. je povinen při rozhodování vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
26. Žalobce dále předložil soudu k důkazu první stranu nařízení vlády č. 565/2020 Sb., o podmínkách poskytnutí kompenzace nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku dusíku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny, kterou prokazoval, že vláda ČR registruje problém s emisními povolenkami a pro podniky podnikající v chemickém odvětví upravuje určitá opatření ke zmírnění takovýchto dopadů na jejich podnikání. Soud k provedení listiny k důkazu nepřistoupil proto, že se jedná o veřejně přístupný právní předpis, jenž navíc nesměřoval k prokázání skutkových okolností věci.
27. Taktéž soud konstatoval, že k důkazu nebude provádět žalobcem navržené listiny, které jsou součástí správního spisu, neboť soud při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného vychází ze správního spisu a správním spisem se zásadně dokazování neprovádí (rozsudek

Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 Afs 8/2008–117, ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS); přičemž žalobce nespороval věrohodnost těchto listin.

28. Účastníci na ústním jednání provedení dalších důkazů nenavrhovali a vůči provedenému dokazování neuplatnili námitky.

V.

Posouzení žaloby

29. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 s. ř. s.
30. Žaloba není důvodná.
31. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
32. Podle § 9 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami: *„Účastník systému obchodování nebo osoba, která byla v předchozím roce účastníkem systému obchodování, jsou povinni každý rok do 30. dubna vyřadit z obchodování postupem stanoveným přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím registr Unie pro obchodování s povolenkami¹² množství povolenek, které odpovídá množství emisí v předchozím roce vykázanému a ověřenému způsobem stanoveným v § 15 zákona. Okamžikem vyřazení přestávají být povolenky obchodovatelné. Provozovatel zařízení nesmí pro účely vyřazení povolenek použít povolenky přidělené provozovatelům letadla.“*
33. Podle § 20 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami: *„Provozovatel zařízení, provozovatel letadla nebo osoba, která byla v předchozím roce provozovatelem zařízení nebo letadla, se dopustí přestupku tím, že nevyřadí z obchodování povolenky podle § 9.“*
34. Podle § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami: *„Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu ve výši odpovídající částce 100 EUR zvýšené od roku 2013 o hodnotu harmonizovaného indexu spotřebitelských cen (HICP) vyjádřenou jako průměrný roční index změny cen za každý ekvivalent tuny oxidu uhličitého, pro který nebyly ve lhůtě podle § 9 odst. 1 povolenky vyřazený z obchodování; odpovídající výši pokuty se rozumí částka v korunách českých vypočítaná podle kursu české koruny k euru vyhlášenému Českou národní bankou²¹ pro den 30. dubna běžného roku. Uložení pokuty ani její zaplacení nezabavuje povinnosti vyřadit povolenky.“*
35. Podle čl. 12 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „Směrnice“): *„Členské státy zajistí, aby nejpozději do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku, ověřeným podle článku 15, a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny.“*
36. Podle čl. 16 odst. 3 Směrnice: *„Členské státy zajistí, aby každý provozovatel, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 EUR za každou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého vypuštěnou zařízením, pro které*

provozovatel nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.“

37. Dne 9. května 1992 byla v New Yorku přijata rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (dále jen „rámcová úmluva“), jejímž konečným cílem je dosáhnout stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému. Dne 11. prosince 1997 přijaly smluvní strany rámcové úmluvy na jejím základě Kjótský protokol k rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu (dále jen „Kjótský protokol“), který vstoupil v platnost dne 16. února 2005.
38. Podle pátého bodu odůvodnění Směrnice: *„Společenství a jeho členské státy se dohodly, že splní své závazky ohledně snížení antropogenních emisí skleníkových plynů podle Kjótského protokolu v souladu s rozhodnutím 2002/385/ES společně. Cílem této směrnice je přispět k efektivnějšímu plnění závazků Evropského společenství a jeho členských států prostřednictvím účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti.“*

K povinnosti aplikovat správní uvážení

39. Žalobce namítal, že jazykové znění ustanovení § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami jednoznačně indikuje pouhé oprávnění, nikoli povinnost správního orgánu pokutu uložit, a dává správnímu orgánu prostor k užití správního uvážení. Dále žalobce poukázal na rozsudek SDEU Billerud, ze kterého citoval pasáž pojednávající o případu vyšší moci, z čehož dovodil, že okolnosti v dané věci, tj. dramatický nárůst cen povolenek, fakticky naplňuje kritéria vyšší moci ve smyslu rozhodnutí Billerud. Nicméně ve svém návrhu na předložení předběžných otázek k SDEU v podání ze dne 21. 12. 2022 sporoval relevantnost aplikace rozsudku Billerud v dané věci. Žalobce uvedl totiž, že rozsudek Billerud pojednává o zcela jiných skutkových okolnostech a vychází z odlišné (již neaktuální) právní úpravy.
40. Předně soud k mechanismu uložení sankce dle § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami uvádí, že výše sankce je zde stanovena striktně daným matematickým výpočtem, jehož výsledná suma se vždy odvíjí (narůstá) od počtu nevyřazených povolenek v rozporu se zákonem. Jedná se tak *de facto* o přímou úměru, kdy s vyšším počtem nezákonně nevyřazených povolenek vzrůstá celková výše sankce. Již samotný způsob stanovení sankce tak při ukládání sankce jednak zcela vylučuje libovůli správních orgánů, a rovněž tak je v něm zcela jasně zakotven princip zodpovědnosti podle stupně (míry) způsobeného znečištění (porušení zákonem stanovené povinnosti), neboť čím vyšší nezákonná aktivita (čím více nevyřazených povolenek), tím na druhé straně vzrůstá i výsledná (vypočtená) hodnota sankce.
41. Soud připouští, že skutkové okolnosti spáchání přestupku společnostmi Billerud se sice liší od nyní projednávaného případu, nicméně SDEU vycházel z právní úpravy, jež je stejná jako v daném případě, a to ze znění čl. 12 odst. 3 a čl. 16 odst. 3 a 4 Směrnice. Přičemž SDEU v rozsudku Billerud odpovídal na následující předběžné otázky: *„1) Vyplývá z ustanovení čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice [...] 2003/87/ES [...], že provozovatel zařízení, který k 30. dubnu nevyřadí dostatečný počet povolenek, musí zaplatit pokutu bez ohledu na důvod nevyřazení povolenek, například také v případě, kdy provozovatel zařízení skutečně měl k 30. dubnu dostatečný počet povolenek, avšak nevyřadil je k tomuto datu z důvodu nedbalosti,*

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

administrativní chyby nebo technického problému? 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, umožňují ustanovení čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice 2003/87, například za okolností popsaných v první otázce, aby bylo rozhodnuto o prominutí pokuty nebo o snížení její výše?“ (pozn. podtržení provedeno soudem). Soud konstatuje, že SDEU v rozsudku Billerud dospěl rovněž k obecně použitelným závěrům, ze kterých lze vycházet i v nyní posuzovaném případě, přesto že skutkové okolnosti spáchání přestupku jsou odlišné.

42. Soud tak odkazuje na následující závěry prezentované SDEU v rozsudku Billerud: *„25 Ze samotného znění směrnice 2003/87 totiž vyplývá, že povinnost vyřadit za účelem zrušení povolenky odpovídající emisím za uplynulý rok do 30. dubna průběžného roku je zvláště striktní. Je povinně uvedena v povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů podle čl. 6 odst. 2 písm. e) uvedené směrnice, je jednoznačně formulována v čl. 12 odst. 3 uvedené směrnice, a je jedinou povinností, které směrnice 2003/87 přiřazuje konkrétní sankci, zatímco sankce za jakékoli jiné jednání v rozporu s jejími ustanoveními je podle článku 16 uvedené směrnice ponechána na rozhodnutí členských států. Ústřední pozice, kterou uvedená směrnice připisuje postupu vyřazení povolenek, vyplývá rovněž z toho, že uložení pokuty nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit odpovídající povolenky, až bude vyřazovat povolenky pro následující rok. Jediná pružnost, kterou směrnice 2003/87 stanoví ve vztahu k pokutě, se týká její výše, jež je ve zkušebním období systému, tedy v letech 2005, 2006 a 2007, snížena ze 100 eur na 40 eur.*

26 Dále je třeba připomenout, že pokud je konečným cílem systému pro obchodování s povolenkami ochrana životního prostředí prostřednictvím snížení emisí skleníkových plynů, nesnižuje tento systém tyto emise sám o sobě, ale povzbuzuje a upřednostňuje výzkum co nejnižších nákladů za účelem dosažení uvedených emisí na určité úrovni. Konečný přínos pro životní prostředí závisí na přísnosti, s jakou se stanoví celkové množství přidělených povolenek, které představuje celkovou mez emisí povolených uvedeným systémem (rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique Lorraine a další, C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, bod 31).

27 Obecná struktura směrnice 2003/87 tak spočívá na vedení přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek, jejíž rámec stanoví článek 19 uvedené směrnice, který nařizuje vytvoření normalizovaného systému registrů prostřednictvím samostatného nařízení Komise. Tato přesná evidence je nerozlučně spojena s cílem uvedené směrnice, tedy vytvořením systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, který má snížit emise skleníkových plynů do atmosféry na úroveň, jež brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a jehož konečným cílem je ochrana životního prostředí (viz výše uvedený rozsudek Arcelor Atlantique a Lorraine a další, bod 29). Komise tvrdí, že unijní zákonodárce stanovením přesné pokuty zamýšlel chránit systém obchodování s povolenkami před narušením hospodářské soutěže v důsledku manipulace trhem.“ (pozn. podtržení provedeno soudem).

43. Ve světle výše citovaných obecných závěrů SDEU pak rozhodl, že: *„1) Článek 16 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES brání tomu, aby provozovatel, který nejpozději do 30. dubna průběžného roku nevyřadil povolenky na emise ekvivalentu oxidu uhličitého odpovídající jeho emisím za uplynulý rok, unikl uložení pokuty stanovené v daném článku za překročení emisí, ačkoli k uvedenému datu má v držení dostačující množství povolenek. 2) Unijní zákonodárce mohl, aniž porušil zásadu proporcionality, stanovit v čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice 2003/87 paušální pokutu, kterou vnitrostátní soud nemůže upravit.“ S ohledem na výše uvedené je*

třeba odmítnout názor žalobce, že správní orgány byly povinny aplikovat správní uvážení ohledně výše uložené sankce. SDEU v rozsudku Billerud konstatoval, že uniijním zákonodárcem zvolená právní úprava brání tomu, aby provozovatel unikl uložení přesně stanovené pokuty s výjimkou případu vyšší moci. Správní orgány tak nemohly aplikovat správní uvážení ohledně toho, zda pokutu uloží či nikoliv, ani moderovat její výši, správní uvážení mohly správní orgány aplikovat jedině při uznání případu vyšší moci, srov. bod 31 rozsudku Billerud: *„Avšak i při neexistenci zvláštního ustanovení lze uznat případ vyšší moci, jestliže vnější příčina, které se jednotlivci dovolávají, má takové nezadržitelné a nevyhnutelné dopady, že bylo pro dané osoby objektivně nemožné dodržet své povinnosti (viz zejména rozsudek ze dne 18. března 1980, Ferreira Valsabbia a další v. Komise, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 až 228/78, 263/78 a 264/78, 39, 31/79, 83/79 a 85/79, Recueil, s. 907, bod 140). Předkládajícímu soudu tedy přísluší posoudit, zda společnosti Billerud navzdory veškeré péči, kterou mohly vynaložit za účelem dodržení stanovených lhůt, čelily neobvyklým a nepředvídatelným vnějším okolnostem (viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Eurofit, C-99/12, bod 31), které šly nad rámec pouhého interního selhání.“*

44. Žalobce v rámci této námitky rovněž namítal, že správní orgány nesprávně uzavřely, že finanční situace na trhu vyšší moc nepředstavuje, aniž by tento závěr blíže zdůvodnily. Soud ověřil, že žalobce ve svém rozkladu ze dne 11. 4. 2022 obsáhle argumentoval, že od roku 2018 došlo k bezprecedentnímu nárůstu cen emisních povolenek z důvodu, že emisní povolenky se od roku 2018 staly investičním nástrojem, což umožnilo obchodníkům s cennými papíry a finančním investorům, resp. tzv. spekulantům, povolenky hromadně nakupovat, držet a spekulovat na růst jejich ceny. To vedlo ke zcela mimořádnému nárůstu ceny emisních povolenek a k závažnému pokřivení a nefunkčnosti dotčeného trhu. Žalobce uvedl, že ještě v prosinci roku 2017 stála emisní povolenka cca 8 EUR/t CO². V červenci roku 2021 však cena emisní povolenky atakovala hranici 58 EUR/t CO². V únoru roku 2022 cena emisní povolenky přesáhla 90 EUR/t CO² a blížila se hranici 100,90 EUR/t CO². Žalobce rovněž argumentoval tím, že veškerou část svých tržeb musí každoročně vynaložit na nákup stále dražších emisních povolenek, což má na žalobce rdousící efekt až likvidační důsledky. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí k této námitce konstatoval, že: *„Neschopnost odvolatele splnit povinnost vyplývající ze zákona o obchodování s povolenkami vyplynula z jeho finanční situace, kterou ministerstvu nepřísluší hodnotit, přičemž ani není nikterak stanoveno, jak a na základě jakých podkladů by měla být zohledněna. V souladu s odkazovanou judikaturou SDEU lze souhlasit s tím, že případný zásah vyšší moci může být v řízení o přestupku zohledněn, musí se však jednat o skutečný zásah vyšší moci, za jaký by mohla být považována například živelní katastrofa zasáhnuvší zařízení provozované odvolatelem, nikoliv však jeho finanční situace či vývoj na trhu s emisními povolenkami.“* K žalobcem namítanému dramatickému vývoji cen povolenek a nefunkčnosti trhu se tedy žalovaný vyjádřil tak, že zdůraznil nosný důvod stanovení sankce a toliko stručně s odkazem na judikaturu odmítl možnost vzít v úvahu právě tyto (další) žalobcem tvrzené skutečnosti.
45. Soud nyní ve vztahu k uplatněné žalobní námitce posoudí, zda finanční situace na trhu a vývoj cen emisních povolenek v relevantním období spadá pod pojem vyšší moci ve smyslu výše citovaného rozsudku Billerud (srov. též rozsudek ze dne 18. července 2013, Eurofit, C-99/12, bod 31 a 32, dle kterého platí, že: *„podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být pojem „vyšší moc“ chápán ve smyslu okolností nezávislých na tom, kdo se vyšší moci dovolává, neobvyklých a nepředvídatelných, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou vynaloženou péči zabráněno (rozsudky ze dne 5. února 1987, Denkavit Belgie, 145/85, Recueil, s. 565, bod*

11; ze dne 5. října 2006, *Komise v. Belgie*, C-377/03, Sb. rozh. s. I-9733, bod 95, a ze dne 18. března 2010, *SGS Belgium a další*, C-218/09, Sb. rozh. s. I-2373, bod 44). 32 Vzhledem k tomu, že pojem „vyšší moc“ nemá v různých oblastech, v nichž se uplatňuje unijní právo, totožný obsah, musí být jeho význam určen v závislosti na právním rámci, v němž se mají projevit jeho účinky (viz zejména rozsudky ze dne 7. prosince 1993, *Huygen a další*, C-12/92, Recueil, s. I-6381, bod 30; ze dne 13. října 1993, *An Bord Bainne Co-operative a Compagnie Inter-Agra*, C-124/92, Recueil, s. I-5061, bod 10, a výše uvedený rozsudek *SGS Belgium a další*, bod 45)“ Soud tedy musí posoudit, zda finanční situace na trhu a vývoj cen emisních povolenek pro období od roku 2020 do 31. 4. 2021 odpovídá neobvyklým a nepředvídatelným okolnostem, nezávislých na tom, kdo se vyšší moci dovolává. Žalobce v rozkladu uvedl, že průměrná cena emisní povolenky pro rok 2020, vypočtená Energetickým regulačním úřadem jako průměr cen za rok 2020, činila částku 654,12 Kč/t CO₂, tj. cca 25 EUR/t CO₂. Soud rovněž provedl k důkazu grafy znázorňující vývoj cen emisních povolenek od 26. 2. 2021 do 18. 9. 2024, přičemž za rozhodující období je dle soudu nutno považovat období začátku roku 2021, zejména měsíce březen a duben, neboť žalobce měl povinnost vyřadit z obchodování emisní povolenky za předcházející období do 30. 4. 2021. Z předmětného grafu vyplývá, že emisní povolenka k 2. 3. 2021 stála 38,35 EUR/t CO₂, k 1. 4. 2021 emisní povolenka stála 42,47 EUR/t CO₂. Dramatický nárůst cen, který namítá žalobce a označuje jej jako tzv. cenový šok se ovšem uskutečnil až ve druhé polovině roku 2021, kdy ještě v listopadu roku 2021 (k 1. 11. 2021) emisní povolenka stála 56,94 EUR/t CO₂, v únoru 2022 cena emisní povolenky rapidně vzrostla a blížila se hranici 100 EUR/t CO₂. V průběhu několika měsíců (od listopadu 2021 do února 2022) tak cena emisní povolenky vzrostla téměř dvojnásobně. Soud nepřehlédl, že v návrhu na položení předběžných otázek SDEU žalobce rozvedl svou argumentační linku, kdy rovněž namítal, že k nárůstu cen došlo v rozporu se záměrem unijního zákonodárce, žalobce poukázal na pozměňovací návrh novely Směrnice, přijatý Evropským parlamentem dne 22. června 2022, který v bodě odůvodnění 42(c) Směrnice výslovně zmiňuje „cenové šoky“ na trhu s povolenkami vyvolané „nadměrnou spekulací“ a deklaruje záměr přijmout v této souvislosti adekvátní opatření. Soud ovšem zdůrazňuje, že se výše uvedené týká období od listopadu roku 2021 do února roku 2022, zatímco žalobce své povinnosti nesplnil v období předcházejícím, tj. nevyřadil emisní povolenky ke dni 30. 4. 2021 odpovídající jeho emisím za rok 2020. S ohledem na výše uvedené soud opakuje, že považuje za nadbytečné pokládat k SDEU otázku č. 4) navrženou žalobcem v návrhu na předložení předběžných otázek k SDEU.

46. Je třeba rovněž poukázat na princip fungování systému pro obchodování s emisními povolenkami (systém EU ETS), tento systém nesnižuje emise sám o sobě, nýbrž motivuje provozovatele k investicím do moderních technologií šetrných k životnímu prostředí. Systém EU ETS je založen na tzv. stropu emisí. Strop odkazuje na limit stanovený pro celkové množství skleníkových plynů, které mohou vypouštět zařízení a provozovatele spadající do oblasti působnosti systému. Tento strop se každoročně snižuje v souladu s klimatickým cílem EU, čímž se zajišťuje, že celkové emise EU se budou v průběhu času snižovat. S tím, jak se strop snižuje, snižuje se i nabídka povolenek na trhu s emisními povolenkami. Přičemž v roce 2021 začala 4. fáze fungování systému, kdy pro období od roku 2021 do roku 2030 si EU stanovila nový, vyšší cíl snížit emise skleníkových plynů o 62 % ve srovnání s rokem 2005. Je tudíž třeba odmítnout argumentaci žalobce, který se snažil předejít, že v letech 2006–2007 (období relevantní pro rozsudek *Billerud*) se ještě jednalo o fungující trh, kdy emisní povolenky byly přidělovány zdarma či stály 0 EUR.

Tato fáze od roku 2005 do roku 2008 odpovídala zavádění systému a samotná Směrnice v čl. 10 stanovila, že v tomto období členské státy přidělí alespoň 95 % povolenek zdarma, pro pětileté období od roku 2008 do roku 2013 členské státy měly přidělit alespoň 90 % povolenek zdarma. Výraznější růst cen emisních povolenek od roku 2018 (ceny dosáhly 25 EUR/t CO₂) byl způsoben reformami v rámci systému EU ETS, které měly za cíl snížit přebytek povolenek. Sám žalobce uvedl, že v průběhu let došlo k podstatné revizi systému obchodování s povolenkami, v důsledku čehož jednak došlo k podstatnému omezení bezplatně přidělovaných povolenek provozovatelům a zároveň k postupnému stahování povolenek z evropského trhu, včetně umožnění nákupu emisních povolenek obchodníkům s cennými papíry či finančním investorům. Konstantní růst cen emisních povolenek od roku 2018 do listopadu roku 2021 tak soud považuje za souladný se záměrem unijního zákonodárce a odpovídající emisním cílům stanoveným pro dané období. Argumentaci žalobce týkající se tržního selhání a rdousícího efektu na žalobce v důsledku enormního růstu cen povolenek způsobeného finančními spekulanty, soud považuje v dané věci za účelovou, neboť jak soud konstatoval výše neobvyklý růst cen, tzv. cenový šok, na trhu s emisními povolenkami se v době rozhodné pro vyřazení povolenek z obchodování do 30. 4. 2021 neuskutečnil. Soud na tomto místě považuje za podstatné zdůraznit, že systém EU ETS funguje na základě zásady „znečišťovatel platí“ zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU. Taktéž soud připomíná na ústním jednání ze strany žalobce uplatněnou připomínku, že s určitými financemi na pokrytí nákupu povolenek je počítáno v rámci tzv. systému věcného regulování cen v teplárenství a v rámci dotačních nároků.

47. S ohledem na výše uvedené soud žalobní námitku porušení povinnosti aplikovat správní uvážení a námitku, že okolnosti spáchání skutku naplňují kritéria vyšší moci, jakož i námitku rdousícího efektu, neshledal důvodnými.

K zásahu do práva vlastnit majetek a zákazu ukládání likvidačních pokut

48. Žalobce v žalobě namítal, že správní orgány mu uložily likvidační pokutu, která kromě dopadů na žalobce samotného dopadá i na jeho zákazníky. Správní orgány abstrahovaly od povinnosti přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům žalobce. Žalobce v této souvislosti citoval z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č.j. 1 As 9/2008-133, ze dne 20. 4. 2010: *„Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.“* V návrhu na položení předběžných otázek SDEU pak žalobce rozvedl svou argumentační linku, že žalovaným prezentovaný výklad čl. 16 odst. 3 Směrnice je v příkrém rozporu s právem žalobce vlastnit, resp. pokojně užívat majetek, garantovaným v čl. 17 odst. 1 Listiny EU a ve spojitosti s čl. 52 odst. 3 Listiny EU a čl. 6 odst. 3 SEU, též čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě. Žalobce v této souvislosti odkázal na judikaturu SDEU a Evropského soudu pro lidská práva.
49. Soud si je samozřejmě vědom judikatury Ústavního soudu týkající se stanovování dolní hranice sankce a možného likvidačního charakteru pokuty, v nálezu ze dne 13. 8. 2002 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/02 Ústavní soud dospěl k závěru, že: *„pokuta může za určitých okolností představovat zásah zejména do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, a to v případě, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Ústavní soud proto posuzoval účel zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto*

posouzení byla zásada proporcionality. Stupňování represe představované zvýšením horní hranice sankce může naplnit zamýšlený cíl a vzhledem k dostatečnému prostoru pro zohlednění okolností konkrétního případu umožňuje dostat i podmínce přiměřenosti zásahu. Stanovování a zvyšování dolní hranice sankce minimalizující tento prostor neumožňuje přirozeně vždy uplatnit zásah přiměřený, poněvadž může mít ve vztahu k subjektům, jimž je sankce v podobě pokuty ukládána, někdy i charakter likvidační“ (pozn. potvrzení provedeno soudem), dle předmětného nálezu jsou nepřipustné takové pokuty, jež mají „likvidační charakter“, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). Bylo zdůrazněno i nebezpečí likvidační pokuty, spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob, vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání. V daném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že posuzovaná dolní hranice pokuty je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (viz také nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 52/2013 ze dne 9. 9. 2014). Na druhé straně však Ústavní soud například v nálezu ze dne 6. 3. 2012, č. j. I. ÚS 1586/09-1, připustil ve výjimečných případech možnost ukládání i pokut, jejíž výše bude pro dotčenou osobu fakticky likvidační, když v bodě 44. nálezu uvedl následující: „Nelze proto souhlasit ani s argumentací vrchního soudu (předestřenou i ve vyjádřeních k ústavní stížnosti městským soudem i vedlejším účastníkem) ohledně nepřipustnosti uložit původci neoprávněného zásahu citelnou či dokonce likvidační sankci, na jejímž základě odmítl soud stěžovateli přiznat vyšší částku relutární náhrady. Ústavní soud si je vědom existence této zásady, která platí jako pravidlo, dle níž výše relutární náhrady nesmí být zřejmým bezdůvodným obohacením osoby dotčené neoprávněným zásahem a současně by neměla být pro původce neoprávněného zásahu jednoznačně likvidační a obecně vytvářející tzv. chilling effect. Na druhou stranu je však nezbytné zdůraznit, že ze zmíněné zásady je třeba připustit odůvodněné výjimky. V celé úplnosti se aplikace této zásady nemůže např. dovolávat osoba, jejíž podnikání je postaveno, resp. často doprovázeno, zcela prokazatelnými, úmyslnými a závažnými zásahy do základních práv jednotlivců, ba vede dokonce ke snížení jejich lidské důstojnosti.“ (pozn. potvrzení provedeno soudem). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak ve svém usnesení č.j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010 k zákazu ukládat likvidační pokuty v bodě 33. konstatoval: „je podle názoru rozšířeného senátu nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právníckým osobám. Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právníckými osobami, nebo v situaci, kdy se právnícká osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnícká osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnícká osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnícké osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem. Za zcela mimořádných okolností by bylo dle přesvědčení rozšířeného senátu nutno připustit uložení likvidační pokuty i podnikající fyzické osobě, a to právě v situaci, kdy požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce. I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech, a být tedy v souladu s ústavním pořádkem.“ (pozn. potvrzení provedeno

soudem). Soud shrnuje, že z citované judikatury vyplývá, že bytí je nutno při výběru a určení výše sankce správními orgány brát zřetel kromě zákonem stanovených kritérií i na její přiměřenost pro sankcionovanou osobu, tj. hodnotit, aby její následky vůči sankcionované osobě neznamenal ve své podstatě likvidaci její existence; přesto judikatura zároveň připouští v konkrétních odůvodněných případech výjimky z tohoto hodnotícího postupu, kdy lze považovat za přiměřenou i sankci, jež bude mít s největší pravděpodobností na sankcionovanou osobu fatální až likvidační důsledky, dokonce v takové míře, že bude způsobit ohrozit její samotnou existenci.

50. Ve světle výše uvedené judikatury pak v nyní posuzované věci s ohledem na zásadu proporcionality soudu přísluší posoudit, zda předmětná sankce s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci a ve vztahu k ochraně veřejného zájmu je či není nepřiměřená. Soud připomíná, že veřejný zájem v daném případě představuje ochrana životního prostředí a snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo. S přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci, zejména ke skutečnosti, že k vypouštění skleníkových plynů dochází již při samotném provozu žalobce, přičemž žalobce není objektivně schopen se podílet na minimalizaci škod na životním prostředí nákupem emisních povolenek a dostát svým povinnostem vyplývajícím z § 9 zákona o obchodování s emisními povolenkami a z čl. 12 odst. 3 Směrnice, přičemž žalobce ani netvrdil, že by v rámci tzv. zkušební (přechodné) doby, která byla všem dotčeným provozovatelům Směrnicí a potažmo i zákonem o obchodování s emisními povolenkami dána právě proto, aby měly dostatek časového prostoru pro přijetí adekvátních opatření v rámci svého hospodaření a připravili se tak na dobu, kdy systém obchodování s povolenkami začne fungovat bez veškerých ochranných či omezujících opatření tak, jak bylo Směrnicí naplánováno. Soud je proto přesvědčen, že ochrana životního prostředí a snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo v tomto konkrétním případě převáží nad ochranou majetku žalobce a z toho vyplývajícím zákazem ukládání likvidačních pokut. Soud konstatuje, že žalobce ve svém rozkladu na str. 8 uváděl, že za rok 2019 utrpěl ztrátu ve výši cca 56 milionů Kč, za rok 2020 ztráta žalobce činila cca 110 milionů Kč, žalobce uvedl, že: *„z uvedeného je patrné, že aktuální hospodaření účastníka řízení generuje ztrátu, která by se nakoupením emisních povolenek za současnou cenu dále zásadně zvýšila.“* Jednání žalobce, který na ústním jednání sám potvrdil, že si byl vědom toho, že svým jednáním poruší zákonnou povinnost a zároveň netvrdil, že by začal činit potřebné kroky, jimiž by škodlivý následek svého jednání alespoň minimalizoval či se jej snažil odvrátit, bezesporu svědčí o tom, že se ze strany žalobce v případě porušení povinnosti dle § 9 zákona o obchodování s emisními povolenkami nejednalo o nečekanou či nepředpokladatelnou situaci, již by bylo způsobeno porušení zákona; nýbrž o skutečnost, která nasvědčuje spíše závěru, že se žalobce potýká se zásadním interním selháním organizačních mechanismů ve svém podniku, jenž mu brání dostát svým zákonným povinnostem. Soud nad rámec uvedeného podotýká, že je mu navíc z úřední činnosti známo, že žalobce se dopustil stejného závadného jednání i v následujícím časovém období roku 2021 a 2022, když žaloby proti sankcím za včasné nevyřazení emisních povolenek žalobcem jsou předmětem řízení vedených před zdejším soudem pod sp. zn. 15 A 18/2024 a 9 A 105/2023.

51. Co se týče testu proporcionality, který spočívá v následujících kritériích: *„prvním je kritérium vhodnosti, tedy odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, následuje kritérium potřebnosti spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními*

umožňujícími dosáhnout stejného cíle avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, a pokračuje kritérium porovnávání dotčených v kolizi stojících základních práv“ (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06), soud konstatuje následující. Sledovaný cíl či konečný cíl v daném případě představuje ochrana životního prostředí (viz bod 26 rozsudku Billerud), rovněž jako splnění závazků Evropské unie a jejich členských států vyplývajících z Kjótského protokolu. Systém obchodování s emisními povolenkami a zajištění jeho řádného fungování zavedením přísného a v celé unii soudržného trestání nesplnění povinnosti vyřadit příslušné množství emisních povolenek (viz bod 39 rozsudku Billerud) umožňuje dosáhnout deklarovaného cíle, přičemž tato skutečnost již byla posuzována SDEU v rozsudku Billerud. Z tohoto plyne, že i ukládání pokut v přesně stanovených výších sleduje zajištění fungování celého systému. Kritérium vhodnosti je splněno. Co se týče kritéria potřebnosti spočívajícího v porovnání prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními, konstatuje soud, že dosažení výše uvedeného cíle nelze po přihlédnutí ke konkrétním okolnostem věci dosáhnout mírnějšími opatřeními. Zákon o obchodování s emisními povolenkami ani Směrnice jiné mírnější opatření neznají, přičemž tento stav byl zamýšlenou volbou unijního zákonodárce (srov. též bod 36 rozsudku Billerud: „zřízení systému pro evidenci a obchodování s povolenkami na emise ekvivalentu oxidu uhličitého na úrovni Unie bylo zákonodárce volbou, do které se promítlo politické směřování v kontextu, v němž bylo nutné čelit závažným obavám v oblasti životního prostředí, jak vyplývá ze závěrů Rady Evropské unie ze dne 8. března 2001, na které odkazuje bod 1 odůvodnění směrnice 2003/87. Tato volba dále spočívala na velmi složitých a široce diskutovaných hospodářských a technických aspektech, uvedených v zelené knize COM(2000) 87 ze dne 8. března 2000. S cílem přispět ke splnění závazků Evropské unie a jejich členských států vyplývajících z Kjótského protokolu tedy unijní zákonodárce musel sám posoudit a zvážit budoucí a nejisté účinky svého zásahu“). I toto kritérium je tak splněno ve prospěch uložení sankce. Konečně porovnání dotčených, v kolizi stojících základních práv, resp. základního práva a veřejného zájmu soud provedl výše v předchozím bodě rozsudku.

52. Soud poukazuje i na žalobcem citovaný rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 2018, ve věci C-384/17, LINK LOGISTIK N & N, v tomto rozsudku SDEU rovněž vyzdvihuje zásadu proporcionality, když konstatuje: „je třeba uvést, že za účelem ověření existence porušení práva vlastnit majetek zakotveného v článku 1 dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaného v Paříži dne 20. března 1952, který stanoví, že každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek, Evropský soud pro lidská práva posuzuje s ohledem na okolnosti projednávané věci, zda sankce finanční povahy, ať už trestní nebo správní, nepředstavují pro osobu, již byly uloženy, nadměrné zatížení nebo zbavení majetku tak, že by se tyto sankce staly nepřiměřenými (viz zejména rozsudek ESLP ze dne 18. června 2013, S. C. Complex Herta Import Export S. R. L. Complex Herta Import Export S. R. L. Lipova c. Rumunsko, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38, a rozsudek ESLP ze dne 4. března 2014, Grande Stevens a další c. Itálie, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199)...45 Z toho vyplývá, že zásada proporcionality vyžaduje, aby uložená sankce odpovídala závažnosti protiprávního jednání a aby byly při stanovení sankce i při určení výše pokuty zohledněny individuální okolnosti daného případu.“ (pozn. podtržení provedeno soudem). I judikatura SDEU tak připouští zásah do majetkového práva, pokud skutkové okolnosti dané věci odpovídají zásadě proporcionality. V rozsudku Billerud pak SDEU sám posuzoval s ohledem na zásadu proporcionality, zda unijní zákonodárce mohl k dosažení výše uvedeného cíle ochrany životního prostředí (a snižování působení emisí skleníkových plynů, jakož i

dodržení závazků Evropské unie a členských států vyplývajících z Kjótského protokolu) stanovit v čl. 16 odst. 3 a 4 Směrnice paušální pokutu, kterou vnitrostátní soud nemůže nikterak upravit, a dospěl k závěru, že ano. Rovněž tak SDEU v usnesení Bitter zcela potvrdil posouzení proporcionality dané sankce učiněné v rozsudku Billerud s dodatkem, že byla uznána jako přiměřená po celou dobu jejího stanovení, a to nejen v nižší výši stanovené po přechodnou dobu, nýbrž i v paušální výši 100 eur za tunu „*i když vnitrostátní soud nemůže nijak upravit její výši.*“ Soud tak má za to, že sankce upravená v čl. 16 odst. 3 Směrnice přijatá uniijním zákonodárcem k dosažení celospolečenského cíle snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo je v daném případě zcela přiměřená. Taktéž soud akcentuje, že i samotný způsob fungování systému pro obchodování s emisními povolenkami brání soudu upřednostnit v daném případě ochranu majetkových práv žalobce a předejít uložení likvidační pokuty, neboť by tím došlo ke znemožnění řádného fungování systému EU ETS, jež má přispět k ochraně životního prostředí a ke splnění závazků Evropské unie a jejích členských států vyplývajících z Kjótského protokolu. Tento právní závěr pak ve své podstatě odstrašuje třetí subjekty od toho, aby jednaly v rozporu se zákonem, a současně spoléhaly na povinnost správních orgánů a soudů, které nebudou moci ukládat sankce dle zákona (a Směrnice); tudíž, že se nebude moci zamezit situaci, kdy bez ohledu na to, jakou výši povolenek nevyřadí, bude jim *de facto* ukládána stejná či natolik nízká sankce, že se to na jejich majetkové podstatě neprojeví, příp. v minimální míře.

53. S ohledem na výše uvedené neshledal soud potřebným předložit předběžné otázky k SDEU formulované žalobcem na stranách 19 až 20 podání ze dne 21. 12. 2022 návrhu na předložení předběžných otázek k SDEU, neboť danou problematiku již SDEU vyložil v rozsudku Billerud. Žalobce ovšem sporoval použitelnost rozsudku Billerud v dané věci s argumentací, že SDEU neposuzoval soulad či nesoulad znění čl. 16 odst. 3 Směrnice s právem žalobce či jiného provozovatele vlastnit, resp. pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny EU ve spojitosti s čl. 52 odst. 3 Listiny EU a čl. 6 odst. 3 SEU a čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě. Soud dává žalobci za pravdu pouze v tom, že SDEU v rozsudku Billerud neposuzoval soulad čl. 16 odst. 3 Směrnice s právem provozovatelů vlastnit majetek výslovně, avšak posuzoval účel zásahu (ochrana životního prostředí) ve vztahu k použitým prostředkům, tj. v daném případě paušálně stanovené pokutě v čl. 16 odst. 3 a 4 Směrnice s ohledem na zásadu proporcionality. Přičemž právě zásada proporcionality má být měřítkem pro posouzení, zda zásah do majetkových práv (a možný likvidační charakter pokuty) není pro osobu nepřiměřený. Soud konstatuje, že již z rozsudku Billerud vyplývá, že ochrana životního prostředí a dodržení závazků Evropské unie a členských států z Kjótského protokolu představuje takový veřejný zájem, jenž je způsobilý převážit nad obtížemi vyplývajících pro určité hospodářské subjekty (srov. bod 35 a 40 rozsudku Billerud). Žalobce v této souvislosti rovněž uváděl, že SDEU v rozsudku Billerud posuzoval pokutu ve výši 40 EUR/t CO² (nikoli 100 EUR/t CO² jako je tomu v daném případě). Soud k tomuto konstatuje, že pokuta ve výši 40 EUR stanovená v čl. 16 odst. 4 Směrnice odpovídá období zavádění systému (tj. po zkušební či přechodnou dobu), tedy snížená výše pokuty ze 100 EUR/t CO² na 40 EUR/t CO² byla určena toliko pro rok 2005, 2006 a 2007, čemuž odpovídá i období spáchání přestupku společnostmi Billerud na rozdíl od žalobce, jenž porušil své povinnosti za období roku 2020 a řádně nevyřadil emisní povolenky ke dni 30. 4. 2021, což již bylo stíženo vyšším koeficientem ve výpočtu sankce. Tento závěr je ostatně zcela podpořen i usnesením Bitter, kde SDEU jasně v bodech 29, 30 a 31 konstatoval, že Směrnice poskytla dotčeným provozovatelům

přiměřenou dobu na splnění jejich vyřazovací povinnosti a přijetí takových mechanismů, kterými se vyhnou riziku uložení pokuty, přičemž zdůraznil, že povinnosti vyřadit povolenky zcela odpovídá paušální pokuta, „a to bez jiného zmírnění, než je přechodné snížení výše pokuty mezi léty 2005 a 2007“ a v bodě 34 dodal, že unijní normotvůrce úmyslně stanovil přesnou pokutu, neboť tímto zamýšlel chránit systém obchodování s povolenkami před narušením hospodářské soutěže.

54. Žalobce dále v návrhu na předložení předběžných otázek namítal, že SDEU neposuzoval soulad čl. 16 odst. 3 a 4 ani s principem rovnosti mezi členskými státy dle čl. 4 odst. 3 SEU a zákazem diskriminace dle čl. 18 SFEU a čl. 21 Listiny EU, ani s čl. 5 odst. 3 SEU a tam zakotvenou zásadou subsidiarity. Soud konstatuje, že soulad se zásadou subsidiarity byl unijním zákonodárcem posuzován již v rámci samotného přijetí Směrnice, Směrnice v recitálu (30) totiž uvádí: *„Protože cíle navrhovaného opatření, totiž vytvoření systému Společenství, nemůže být dosaženo uspokojivě individuálně jednajícími členskými státy, a proto z důvodů jeho rozsahu a účinků jej může být lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku tato směrnice nepřekročí rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle“* (pozn. potvrzení provedeno soudem). Princip rovnosti mezi členskými státy a zákaz diskriminace souvisí právě se zásadou subsidiarity, SDEU v rozsudku Billerud jasně deklaroval, že: *„relativně vysoká úroveň pokuty je odůvodněna potřebou přísného a v celé Unii soudržného trestání nesplnění povinnosti vyřadit dostatečné množství povolenek“*. Přičemž ve Směrnici obsažený mechanismus výpočtu sankce platí pro všechny členské státy. S ohledem na výše uvedené, soud neshledal potřebným předložit k SDEU otázky č. 2) a 3) formulované žalobcem v jeho návrhu na předložení předběžných otázek k SDEU.

K rozporu § 9 a § 20 zákona o obchodování s emisními povolenkami s ústavním pořádkem

55. V návrhu na předložení znění § 9 a § 20 zákona o obchodování s emisními povolenkami k Ústavnímu soudu žalobce zopakoval a pouze mírně rozvedl svou argumentaci ze žaloby a návrhu na předložení předběžných otázek k SDEU. Žalobce svůj návrh doplnil o argumentaci, že dle testu proporcionality nelze předmětnou právní úpravu označit za přiměřenou. Uvedl, že pokud jde o kritérium vhodnosti, tak úprava spoléhající na tržní cenu emisních povolenek je z hlediska udržitelného hospodářského rozvoje zcela nevhodná, neboť její přínos pro ochranu klimatu je velice marginální, tedy svého stanoveného záměru dosahuje v pouze velmi zanedbatelné míře, a naopak dramaticky dopadá do majetkové sféry producentů skleníkových plynů v odvodové povinnosti a rovněž v povinnosti hradit extrémně přísné sankce. Tato žalobcova námitka se překrývá s jeho námitkou, že tržní cena emisní povolenky představuje nefunkční prvek systému, a k této argumentaci se soud již shora vyjádřil. Dále uvádí, že tržní určení ceny emisní povolenky bylo od začátku zákonodárcovou volbou, přičemž ekonomická logika systému obchodování s povolenkami spočívá ve skutečnosti, že snižování emisí skleníkových plynů nezbytné pro získání předem stanoveného environmentálního výsledku probíhá za nejnižších nákladů. Zejména tím, že se umožní prodej přidělených povolenek, podněcuje tento systém všechny své účastníky k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám. Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost, že od roku 2018 byl trh s emisními povolenkami zpřístupněn finančním investorům. Jak soud již opět shora v rozsudku konstatoval, reformy v rámci systému EU ETS měly za cíl snížit přebytek povolenek; přičemž předmětný trh byl o této skutečnosti informován a byl na ni

systematicky připravován (prostřednictvím zkušební či přechodné doby). Konstantní růst cen emisních povolenek od roku 2018 do listopadu roku 2021 tak soud považuje naopak za předvídatelný a souladný se záměrem unijního zákonodárce a odpovídající emisním cílům stanoveným pro dané období (tj. období následující po zkušebním či přechodném období). Uvedené podporuje i sdělení žalovaného, že s tímto procesem neměly ostatní dotčené subjekty (na českém trhu) problém, tedy kromě žalobce, a ještě jednoho subjektu. Nad to soud znovu akcentuje, že žalobcem namítané tzv. cenové šoky emisních povolenek se uskutečnily až v období následujícím, proto argumentaci žalobce ohledně rdousícího efektu soud v dané věci považuje za ryze účelovou.

56. Žalobce dále uvedl, že v případě kritéria potřebnosti by zamýšleného cíle šlo dosáhnout i prostřednictvím jiného méně invazivního legislativního prostředku. Soud k této námitce opakuje (s odkazem na bod 36 rozsudku Billerud), že zřízení systému EU ETS a právní úprava, jež zajišťuje řádné fungování tohoto systému, včetně stanovení v celé Unii soudržného trestání bylo zákonodárcovou volbou, do které se promítlo politické směřování v kontextu, v němž bylo nutné čelit závažným obavám v oblasti životního prostředí. Na potřebě chránit životní prostředí a dosáhnout cílů Unie a jejich členských států vyplývajících z Kjótského protokolu se ničeho nezměnilo. K poslednímu kritériu testu proporcionality žalobce uvedl, že zájem na ochraně klimatu představuje v celém systému obchodování s emisními povolenkami pouze omezený aspekt, který je potlačen zájmem finančních spekulantů na dosahování zisku. S tímto konstatováním se soud neztotožňuje, konečným cílem systému je právě ochrana životního prostředí prostřednictvím snížení emisí skleníkových plynů, přičemž tohoto cíle může být dosaženo pouze řádným fungováním systému. Soud na tomto místě považuje za vhodné zmínit, že výnosy z vyřazení emisních povolenek jdou na nápravu škod na životním prostředí. Soud nevěšel ani na argumentaci žalobce, že nyní cena emisních povolenek mnohonásobně přesahuje reálné náklady na odstraňování škod na životním prostředí, a producenti skleníkových plynů jsou tak nuceni za emisní povolenky platit mnohonásobně vyšší částky, než které reálně odpovídají škodám na životním prostředí. A v této souvislosti soud odkazuje na odůvodnění žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí na straně 10, se kterým se soud ztotožňuje: *„Poškození trhu s emisními povolenkami, a tím i všech jeho účastníků dodržujících pravidla a zároveň i klimatického systému planety Země, je možné při množství emisí 91 218 tun oxidu uhličitého vyčíslit jako hodnotu minimálně kolem 110 mil. Kč – s využitím ceny 50 EUR/tuna, odkazované odvolatelem, která odpovídá cenové úrovni dosahované v primárních dražbách emisních povolenek na platformě European Energy Exchange (EEX) v Lipsku v době spáchání přestupku... Vyčíslení způsobené škody, byť v případě globálně působících emisí oxidu uhličitého poněkud abstraktní, v uvedené výši, je také v souladu se závěry odborných studií pokoušejících se vyčíslit škody způsobené vypouštěním emisí oxidu uhličitého, v nichž škoda připadající na jednu tunu oxidu uhličitého vychází v řadu vyšších desítek až stovek EUR či USD.“*

57. S ohledem na výše uvedené a na soudem shora provedený test proporcionality, soud neshledal potřebným předložit k Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 9 odst. 1 a § 20 odst. 1 a 2 zákona o obchodování s emisními povolenkami.

K naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku

58. Žalobce namítal, že v daném případě nedošlo k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku. Žalobce uvedl, že správní orgány předložily rozsáhlý výklad o nepříznivém působení emisí skleníkových plynů na životní prostředí, což se však

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

nevztahovalo k podstatě jeho argumentace. Žalobce má za to, že v projednávané věci jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost skutku. Žalobce dále uvedl, že emisní povolenky nevyřadil z obchodování nikoli z důvodů, že by nechtěl dostat svým povinnostem, nýbrž byl donucen recentním dramatickým nárůstem ceny emisních povolenek, který lze považovat za vyšší moc.

59. Soud na tomto místě připomíná závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45: „Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek. Nelze tedy souhlasit s argumentem stěžovatele, že překročení nejvyšší povolené rychlosti, byť o jediný kilometr, naplňuje vždy a bez dalšího materiální znak přestupku... Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě a nelze, jak to naznačuje stěžovatel (a z opačného hlediska vlastně i žalobce), vyslovovat žádné paušální závěry o tom, že např. míra společenské nebezpečnosti překročení nejvyšší povolené rychlosti o 2 km/h je natolik mizivá, že nedosahuje intenzity přestupku, zatímco u překročení nejvyšší povolené rychlosti o 10 km/h již tomu tak je. Opačný přístup ze strany správních orgánů či soudů by vedl k nahrazování role zákonodárce jejich rozhodovací činností, což by odporovalo principu dělby moci v demokratickém právním státě (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy). Teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek. Pokud naopak správní orgán na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k závěru, že z okolností případu je zřejmé, že jednáním osoby obviněné z přestupku, jež sice nese formální znaky skutkové podstaty přestupku, nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, má povinnost (nikoliv pouze možnost) řízení zastavit podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.“ (srov. též s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020-32, č. 4093/2020 Sb. NSS a s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, č. j. 6 As 187/2016-23). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 8. 2022, č. j. 10 As 410/2021-37, dospěl také k závěru, že „materiální stránka přestupku má větší význam především u přestupků s abstraktně formulovanou skutkovou podstatou. Na rozdíl například od celé řady konkrétně vymezených přestupků z dopravní oblasti (typicky přestupků spočívajících v překročení povolené rychlosti či porušení jiné zákonem konkrétně stanovené povinnosti) je skutková podstata přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele (navázaná mj. na klamavé opomenutí podle § 5a tohoto zákona) abstraktní a může pod ni spadat širší a pestřejší paleta případů. Proto je zde i prostor pro zkoumání materiální stránky přestupku podstatně větší než například u dopravních přestupků (pokud u nich zákonodárce zcela přesně vymezil, jaké jednání chce postihovat). Právě u přestupků s abstraktně formulovanou skutkovou podstatou dává smysl zvažovat, zda se určité jednání z hlediska míry společenské škodlivosti nevymyká typovým případům.“ Z uvedených judikturních závěrů vyplývá, že obvykle je společenská škodlivost dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku, nicméně výjimečně mohou nastat situace při kterých okolnosti spáchání přestupku vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, tyto okolnosti musí být posuzovány vždy v

každém konkrétním případě. Platí přitom, že čím vyšší je typová společenská škodlivost určitého přestupku, tím výjimečnější musí být okolnosti, které by případně způsobily oslabení materiální stránky natolik, že by určité jednání nemohlo být vůbec kvalifikováno jako přestupek.

60. Soud nevešel na argumentaci žalobce, že v projednávané věci jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost skutku žalobce. Dle žalobce tedy v daném případě k porušení ani ohrožení právem chráněného zájmu nedošlo, s čímž soud zásadně nesouhlasí. Veřejný zájem či právem chráněný zájem v daném případě představuje ochrana životního prostředí a snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo. Soud žalobci přitakává pouze v tom, že prvostupňový správní orgán v rámci vypořádávání námítky žalobce na straně 6 prvostupňového rozhodnutí nepřesně uvedl, že: *„materiální znak skutkové podstaty přestupku spočívající ve společenské nebezpečnosti skutku je dán již tím, že obviněný nesplnil svoji povinnost ve stanovené lhůtě odvést odpovídající množství povolenek za emise skleníkových plynů v roce 2020“*, povinnost odvést odpovídající množství povolenek za emise skleníkových plynů přitom odpovídá formálnímu znaku skutkové podstaty přestupku a nevypovídá ničeho o společenské nebezpečnosti či škodlivosti jednání. Nicméně prvostupňový správní orgán svou úvahu tímto neuzavřel, nýbrž pokračoval: *„Nevyřazení emisních povolenek je závažným přestupkem, neboť narušuje integritu Evropského systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v míře úměrné množství nevyřazených povolenek. Spalování fosilních paliv ve stacionárních zařízeních produkující skleníkový plyn oxid uhličitý je významným faktorem nepříznivě ovlivňujícím atmosféru a klimatický systém planety Země, stabilitu jejich ekosystému a podmínky k životu na ní...Nevyřazením povolenek obviněný nesplnil svou povinnost vyplývající ze zákona o podmínkách obchodování s povolenkami a přispěl tak k narušení klimatu, aniž by dopady své činnosti kompenzoval, jak vyžaduje zákon...Společenská nebezpečnost jednání obviněného tak primárně spočívá v samotném narušení fungování systému EU ETS a narušení úsilí o zmírnění změny klimatu.“* V žalobou napadeném rozhodnutí pak žalovaný doplnil, že: *„Společenská nebezpečnost přestupku je odvozena od vědecky prokázaného působení emisí skleníkových plynů na klima, přičemž systém EU ETS, jehož pravidla žalobce nevyřazením emisních povolenek porušil, má sloužit právě ke snížení dopadů emisí skleníkových plynů na klima, ať již prostřednictvím mitigace emisí nebo prostřednictvím vytváření finančních zdrojů pro klimatická opatření z výnosů z prodeje emisních povolenek.“* Soud se s výše uvedenými úvahami správních orgánů ztotožňuje a uzavírá, že společenská škodlivost je v posuzovaném případě dána zásahem do ochrany životního prostředí a narušením snahy o snižování působení emisí skleníkových plynů, kterého má být dosaženo právě prostřednictvím řádného fungování systému EU ETS, kam rozhodně náleží i včasné vyřazování emisních povolenek dle § 9 zákona o obchodování s emisními povolenkami.
61. K mimořádným okolnostem, jež žalobce považuje za vyšší moc, se soud již vyjádřil shora. K argumentaci žalobce, že systém EU ETS umožňuje, aby významnější producenti emisí vynaložili v absolutních číslech nižší náklady, než menší producenti emisí, a to jen díky nákupu emisních povolenek v době, kdy byla jejich cena nižší, a že takový stav neodpovídá původní koncepci systému, jejímž účelem bylo motivovat producenty skleníkových plynů k nižším emisím, soud uvádí, že i v případě, že by jiní producenti skleníkových plynů nemuseli povolenky draze nakupovat, jejich vyřazením v souladu s § 9 zákona o obchodování s emisními povolenkami, a nikoliv prodejem ostatním producentům, přichází o možné výnosy z případného prodeje emisních povolenek. Tímto je dle názoru soudu

zajištěn funkční prvek systému EU ETS, prostřednictvím kterého má docházet ke snižování emisí skleníkových plynů, srovnej rovněž rozsudek SDEU ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique Lorraine a další, C-127/07, bod 31 a 32: *„Pokud je konečným cílem systému pro obchodování s povolenkami ochrana životního prostředí prostřednictvím snížení emisí skleníkových plynů, nesnižuje tento systém tyto emise sám o sobě, ale povzbuzuje a upřednostňuje výzkum co nejnižších nákladů za účelem dosažení uvedených emisí na určité úrovni, jak vyplývá zejména z bodu 3 zelené knihy a bodu 2 důvodové zprávy k návrhu směrnice. Výhoda pro životní prostředí závisí na přísnosti, s jakou se stanoví celkové množství přidělených povolenek, které představuje celkovou mez emisí povolených uvedeným systémem...32 Rovněž z toho vyplývá, ekonomická logika systému obchodování s povolenkami spočívá ve skutečnosti, že snižování emisí skleníkových plynů nezbytné pro získání předem stanoveného environmentálního výsledku probíhá za nejnižších nákladů. Zejména tím, že se umožní prodej přidělených povolenek, podněcuje tento systém všechny své účastníky k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, za účelem převodu přebytku povolenek na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky.“* Rovněž tak SDEU v usnesení Bitter, zcela setrval na svých předchozích závěrech uvedených v rozsudku Billerud a v bodě 26. zopakoval, že z bodu 1 Směrnice vyplývá, že: *„zřízení systému pro evidenci a obchodování s povolenkami na emise ekvivalentu oxidu uhličitého na úrovni Unie bylo normotvůrcovou volbou, do které se promítlo politické směřování v kontextu, v němž bylo nutné čelit závažným obavám v oblasti životního prostředí.“* a v bodě 34 akcentoval, že: *„unijní normotvůrce stanovením přesné pokuty zamýšlel chránit systém obchodování s povolenkami před narušením hospodářské soutěže v důsledku manipulace s trhem.“*

K formalistickému zdůvodnění námitek žalobce a k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí

62. Soud nevešel na námitku žalobce ohledně formalistického zdůvodnění námitek žalobce správními orgány či dokonce nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Žalobce namítal, že správní orgány k žalobcem namítaným mimořádným okolnostem případu přihlédly zcela nedostatečně, a v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se s nimi dostatečně a přesvědčivě nevypořádaly. Žalobou napadené rozhodnutí pak některé pasáže prvostupňového rozhodnutí doslovně přebírá, dle žalobce měl žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
63. Soud na tomto místě připomíná, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 – 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 – 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Pokud však vyloží, proč se s danou námitkou neztotožňuje, nelze již hovořit o nepřezkoumatelnosti, byť by se závěr vyslovený správním orgánem jevil zcela mylný a nepřijatelný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Soud v tomto případě neshledal

napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť žalovaný na všechny námitky žalobce reagoval, byť se k vývoji cen emisních povolenek či funkčnosti stanovení ceny povolenek trhem vyjádřil stručně. Skutečnost, že v rozhodnutích obsažené názory správních orgánů nekolidují s představou žalobce o jejich vypořádání či způsobu odůvodnění však nelze subsumovat pod námitku nepřezkoumatelnosti.

64. Soud rovněž připomíná, že podle ustálené judikatury jak správních soudů, tak Ústavního soudu, povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Podstatné je posouzení jádra případu a poskytnout odpověď na základní námitky, které v sobě mohou v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58, ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66, jakož i nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

K námitce nesprávně zjištěného skutkového stavu

65. Žalobce namítal, že žalovaný v úvodu napadeného rozhodnutí uvedl: „Podmínky pro (eventuální) mimořádné snížení výměry pokuty podle ustanovení § 44 zákona o přestupcích nejsou dány, a to i proto, že odvolatel neodevzdal ani část emisních povolenek, když určité množství emisních povolenek mu bylo zcela bezplatně přiděleno. Z toho vyplývá, že odvolatel bezplatně přidělené emisní povolenky zobchodoval a získal tím ekonomický profit.“ Žalobce namítal, že tvrzení žalovaného nemá oporu ve spisu a ani se nezakládá na pravdě, neboť veškeré emisní povolenky, které byly žalobci přiděleny, žalobce stanoveným způsobem vyřadil. Veškeré povolenky, které byly žalobci přiděleny v roce 2020, žalobce vyřadil z obchodování za rok 2019. Žalobce uvedl, že žádnou z bezplatně přidělených povolenek nezobchodoval, ale v plném rozsahu odevzdal. Žalobce namítal, že žalovaný musel počítat s jeho výnosem ve výši okolo 80–100 mil. Kč, a byl přesvědčen, že toto nesprávné východisko nutně ovlivnilo postoj žalovaného k jeho námitkám týkajícím se rdousícího efektu a majetkových poměrů. Soud žalobci přitakává v tom, že tvrzení žalovaného o zobchodování bezplatně přidělených povolenek nemá oporu ve správním spise a zůstává toliko ve spekulativní rovině. Nicméně se jedná o dílčí pochybení žalovaného, které se nikterak nepromítlo do žalobcovy právní sféry, neboť ohledně rdousícího efektu žalovaný na straně 7 žalobou napadeného rozhodnutí konstatoval následující: „za rok 2020 zvládli v České republice vyřadit emisní povolenky všichni provozovatelé s výjimkou dvou, což vypovídá o tom, že odvolatelem uváděný „rdousící efekt“, jakkoliv irelevantní pro posouzení jednotlivého přestupku, není natolik závažným systémovým problémem, aby znemožňoval plnění zákonem stanovených povinností.“, dále žalovaný v rámci této námítky akcentoval, že povolenky jsou obchodovány v průběhu celého roku a záleží tedy jen na manažerském uvážení žalobce, kdy přistoupí k jejich nákupu (viz strany 8 až 9 žalobou napadeného rozhodnutí); ohledně majetkových poměrů či hospodářských výsledků žalobce žalovaný s ohledem na předestřený právní názor ve věci již pouze konstatoval, že tyto skutečnosti mu nepřísluší hodnotit, neboť to zákon neumožňuje. Soud pak ze správních rozhodnutí nezjistil, že by se daný nesprávný názor určitým způsobem promítl či odrazil v rámci posouzení věci či při ukládání sankce.

K návrhu na moderaci uložené pokuty soudem dle § 78 odst. 2 s. ř. s.

66. Výše uvedená námitka souvisí i s návrhem žalobce na moderaci uložené pokuty soudem. Moderace soudu je zakotvena v § 78 odst. 2 s. ř. s., kde je uvedeno, že: „Rozhoduje-li soud o

žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“ Soud v této souvislosti poukazuje na právní větu uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu, č.j. 5 As 279/2016–45, ze dne 24. 1. 2019, ve kterém se Nejvyšší správní soud vyjádřil k možnosti moderace uložené pokuty soudem: „Moderace uložené pokuty představuje vhodný nástroj pro snížení zákonně uložené sankce správním orgánem. Smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti.“ Základní funkcí pokuty je, že má plnit individuální i generální účel prevence, přičemž typovou závažnost spáchaného přestupku vyjádřil zákonodárce již stanovením konkrétní sankce ve výši 100 EUR za každý ekvivalent tuny oxidu uhličitého, pro který nebyly emisní povolenky vyraženy. Individuální závažnost protiprávního jednání je v daném případě představována množstvím 91 218 tun emisí oxidu uhličitého, pro které žalobce nevyřadil emisní povolenky. Soud na tomto místě znovu odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí na straně 10, kde žalovaný k vyčíslení škody způsobené přestupkem uvedl, že: „vyčíslení způsobené škody je rovněž v souladu se závěry odborných studií pokoušejících se vyčíslit škody způsobené vypouštěním emisí oxidu uhličitého, v nichž škoda připadající na jednu tunu oxidu uhličitého vychází v řadu vyšších desítek až stovek EUR či USD“. S ohledem na to, že výše sankce stanovená unijním zákonodárcem za porušení povinnosti dle § 9 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami a čl. 12 odst. 3 Směrnice odpovídá i závěrům odborných studií o škodách způsobených na životním prostředí vypouštěním emisí oxidu uhličitého, neshledal soud, že výše sankce za přestupek spáchaný žalobcem neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti. Jak již bylo rozvedeno shora, soud má rovněž za to, že výpočetní mechanismus, tj. způsob nastavení ukládání dané sankce a její následné vyčíslení žalobci, zcela odpovídá principu legitimního očekávání. Soud se ztotožnil i se závěrem správních orgánů ohledně možnosti upustit od potrestání: „*upuštění od potrestání žalobce by vyslalo jasný signál, že žalobce, ale i další producenti emisí, nemusí v případě finančních obtíží emisní povolenky vyřazovat a nemusí se v takovém případě ani obávat následného postihu. Takový přístup k plnění povinností stanovených zákonem o obchodování s povolenkami by však byl zcela nepřijatelný*“. Soud je přesvědčen, že nastavení výše sankce zcela koresponduje se základní ideou zákonodárce spočívající ve vytvoření tlaku na dotčené subjekty, aby se jim právě s ohledem na vysokou částku pokuty nevyplatilo porušovat stanovená pravidla a tím potažmo riskovat citelný či až likvidační zásah do své majetkové základny. Za situace, kdy současné většinové vědecké poznatky poukazují na to, že změna klimatu je způsobena především zvyšujícími se emisemi CO² z lidské činnosti, považuje soud vzniklý následek přestupku za značně poškozující životní prostředí a globální klima, a je proto potřeba jej postihovat výrazně přísněji, zejména když způsobené následky je téměř nemožné napravit. Nad to soud již výše upozornil a vzal v potaz i to, že Směrnice pro postup při nevyřazení povolenek stanovila ve vztahu k pokutě tzv. zkušební období, když pro předcházející období let 2005, 2006 a 2007, výši pokuty ponechala sníženou. Žalobce musel být velmi dobře obeznámen s touto situací na trhu s povolenkami a měl tak dle názoru soudu i dostatečně dlouhé časové období k přijetí

adekvátních opatření, jimiž by předešel či alespoň zásadně omezil negativní následky svého závadného jednání. Nad to je soudu z úřední činnosti známo, že žalobce ani nadále není schopen dostát svým povinnostem vyplývajícím z § 9 zákona o obchodování s emisními povolenkami a z čl. 12 odst. 3 Směrnice, jelikož k porušení té samé povinnosti z jeho strany došlo i v následujících letech. Soud tedy stručně shrnuje, že při zohlednění veškerých shora uvedených skutečností nepřistoupil k moderaci výše uložené pokuty žalobci v dané věci, byť se jedná o velmi vysokou částku, jež by zajisté mohla být způsobila vzhledem k majetkové a finanční situaci žalobce významně ohrozit či zničit jeho majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost, neboť dospěl k názoru, že vzhledem k zásadnímu významu chráněného veřejného zájmu je posuzovaná sankce v tomto konkrétním případě nejen přiměřená, nýbrž i adekvátní a spravedlivá.

VI.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

67. Lze tak uzavřít, že žaloba je nedůvodná, jelikož napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
68. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., přitom rozhodl i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly. Proto bylo rozhodnuto tak, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal dle § 60 odst. 7 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 09.10.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.