



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **ENERGY Ústí nad Labem, a.s.**, IČO: 255 40 971
se sídlem Žukovova 100, Ústí nad Labem
zastoupená advokátem JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem
se sídlem Jungmannova 24, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
se sídlem Vršovická 65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 1. 2. 2024 č.j. MZP/2023/290/952

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

- Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí specifikovaného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž ministr životního prostředí (dále jen „ministr“) zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odboru energetiky a ochrany klimatu (dále jen „ministerstvo“) ze dne 31. 7. 2023, č. j. MZP/2023/810/1104 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobkyni za spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podmínkách obchodování s povolenkami“) uložena pokuta ve výši 295 877 587,86 Kč.
- Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání shora uvedeného přestupku, jehož se dopustila 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 nevyřadila z obchodování do 30. 4. 2023 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 95 290 povolenek odpovídající množství 95 290 tun emisí oxidu uhličitého za rok 2023 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 prováděcím nařízením Komise (EU) č. 2066/2018 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím.

3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí ministr k námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí konstatoval, že veškeré žalobkyní zaslané důkazy byly zohledněny. K celkové situaci žalobkyně mohlo ministerstvo přihlídnout pouze v rozsahu předpokládaném zákonem o podmínkách obchodování s povolenkami, jenž nepočítá se zohledněním majetkových poměrů pachatele přestupku a neumožňuje moderovat sankci. Ministerstvo správně poukázalo na účel právní úpravy a limitované možnosti správního uvážení. Spáchání přestupku bylo spolehlivě prokázáno a stejně tak bylo prokázáno, že nedošlo k zásahu vyšší moci. Právní úprava nedává prostor ke zohlednění žádných přímo nesouvisejících skutečností. Zákonost postupu ministerstva vyplývá z § 20 odst. 1 a 9 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami a z nařízení Komise (EU) č. 389/2013. Nebylo možné upravit výši sankce ani upustit od potrestání, neboť takový postup by překračoval kompetence ministerstva dle § 26 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami a byl by rezignací na vymáhání dodržování pravidel EU ETS.
4. Žalovaný dále konstatoval, že žalobkyně žádost o nařízení ústního jednání nepodala, takže ji ministerstvo ani nemohlo zamítnout. Současně neshledalo nařízení ústního jednání důvodným ani nezbytným. Žádná procesní práva žalobkyně nebyla porušena. Nedošlo ani k porušení zásady vyhledávací. Žalobkyně nepředložila žádné konstruktivní návrhy důkazů, které by mohly prokázat její nevinu nebo doložit, že k přestupku nedošlo. Stav věci byl spolehlivě zjištěn na základě oznámení správce unijního rejstříku v ČR – společnosti OTE, a.s. a stavu splnění za zařízení CZ-0283 v unijním rejstříku. Nedošlo ani k porušení zásady ochrany legitimního očekávání.
5. Zákon o podmínkách obchodování s povolenkami v § 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, za které povolenky nebyly včas vyřazeny. Z toho lze v případě pochybností ohledně výkladu textu zákona transponujícího toto ustanovení Směrnice jednoznačně odvodit účel zákona, jenž slouží právě k implementaci Směrnice. Jestliže je zákonem jednoznačně

specifikován postup, ministerstvo zcela logicky uplatnilo jediný možný a zákonem jasně definovaný způsob stanovení výše sankce. K žalobkyní namítanému zásahu vyšší moci ministr uvedl, že v daném případě k žádnému zásahu vyšší moci nedošlo. Neschopnost žalobkyně splnit povinnost vyplývající ze zákona o obchodování s povolenkami vyplynula z její finanční situace, kterou ministerstvu nepřísluší hodnotit. Za zásah vyšší moci by mohla být považována například živelní katastrofa zasáhnuvší zařízení provozované žalobkyní, nikoliv však její finanční situace či vývoj na trhu s emisními povolenkami. Hranice správního uvážení ministerstva začínají a končí přesně stanovenou částkou pokuty, a ministerstvo není oprávněno pokutu stanovit v nižší než v takto 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“). Ministr na podporu svého právního názoru odkázal na rozsudek SDEU ve věci C-203/12 *Billerud* (dále jen „rozsudek Billerud“).

6. Podle ministra není úkolem ministerstva hodnotit, zda sankce je či není likvidační. Zákon o obchodování s povolenkami neupravuje plnění povinností v EU ETS za zařízení, která jsou vymezena jako kritická infrastruktura (není upraven specifický postup). K tvrzení žalobkyně, že cena emisních povolenek je příliš vysoká, uvedl, že průběžně dochází k jejím propadům a žalobkyně jich mohla využít při plnění své povinnosti emisní povolenky vyřadit, což neučinila.
7. K žalobkyní namítanému nedostatečnému posouzení okolností věci (vývoj na trhu s povolenkami z pohledu žalobkyně; zprávy v médiích; údajná pozice ČR) ministr uvedl, že některé odkazované prameny se vztahují k možným změnám systému EU ETS, nikoliv k reálnému stavu, jímž se správní orgány musí řídit. Jde o jednostranné zavádějící prameny. Ohledně námítky krajní nouze (žalobkyně nevyřadila emisní povolenky v zájmu zajištění tepla) ministr uvedl, že skutečnost, že žalobkyně je dodatelem energie, neznamená, že je jako osoba zajišťující jistý veřejný zájem nepostižitelná za spáchané přestupky. Veřejným zájmem je také dodržování právních předpisů.
8. Ve vztahu k tvrzení, že nárůst cen emisních povolenek je vyšší mocí, ministr nesouhlasil s tím, že příčinou vysoké ceny emisní povolenky je skutečnost, že se od roku 2018 stala finančním nástrojem, jakkoliv i tato skutečnost je 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 účastníky trhu s povolenkami stále převážně subjekty, které samy provozují zařízení zařazené do systému, a tudíž pokud vyplývá nárůst ceny emisních povolenek z chování účastníků trhu, vyplývá právě z chování provozovatelů zařízení zařazených do systému. Povolenka má status investičního nástroje, díky čemuž podléhá regulaci investičních služeb a legislativě na ochranu trhu před manipulací. Zpráva European Securities and Markets Authority analyzovala stav trhu na konci roku 2021 a problém neshledala. Dle zprávy European Agency for the Cooperation of Energy Regulators z dubna 2023 byl výrazný nárůst cen emisních povolenek od konce roku 2020 způsoben jejich stahováním z oběhu a aktivitou účastníků trhu (provozovatelů zařízení, nikoliv spekulantů), kteří se s ohledem na předpokládaný vývoj trhu snaží povolenkami předzásobit. Nárůst cen emisních povolenek je výrazně nižší než nárůst cen zemního plynu. Cena povolenky byla od prosince 2021 dlouho stabilní a oscilovala kolem 85 EUR, v létě 2022 došlo ke snížení cen na 65 EUR a posléze cena opět narostla, přičemž v dubnu 2023 (krátce

před termínem pro vyřazení povolenek za rok 2022) se pohybovala kolem 90 EUR. Zpoplatnění emisí a související motivace k jejich snižování je přitom jedním z účelů EU ETS.

9. Ceny emisních povolenek jsou sice vyšší než v minulých letech, tuto skutečnost však nelze považovat za polehčující okolnost. Za rok 2022 zvládli v ČR vyřadit emisní povolenky všichni provozovatelé s výjimkou dvou, což naznačuje, že žalobkyní namítaný rdousící efekt není natolik závažným systémovým problémem, aby znemožňoval plnění zákonem stanovených povinností (nejde o systémový jev, jehož existence by byla prokázána). K žalobkyní namítanému článku ze dne 3. 2. 2023 uveřejněnému na serveru Novinky.cz ministr uvedl, že sice správně popisuje vývoj cen emisní povolenky, ale v něm obsažené komentáře jsou pouze názorem několika osob. Za irrelevantní s ohledem na platnou legislativu označil tvrzení, že teplárna žalobkyně by mohla být v zisku, popř. mít prostředky na ekologizaci, pokud by se za ni nemusely vyřazovat emisní povolenky.
10. K namítanému „rdousícímu efektu“ ministr uvedl, že Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) 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 má být systém EU ETS považován za určitý způsob omezení výkonu vlastnického práva, tak v projednávaném případě bylo vlastnické právo žalobkyně omezeno v míře, jakou stanovuje Směrnice. Zároveň ministr poukázal na čl. 35 Listiny, v němž je zakotveno i právo na příznivé životní prostředí a na vědecky prokázaný příspěvek emisí skleníkových plynů ke změně klimatu. Nadto ministr podotkl, že v období let 2013 až 2020, kdy byla cena emisní povolenky mnohem nižší, měli provozovatelé zařízení EU ETS možnost čerpat bezplatný přiděl povolenek navíc výměnou za provedení investic ke zvýšení efektivity výroby elektřiny. Žalobkyně toho však nevyužila, nepředložila žádný projekt a výraznější investice do svého zařízení v tomto smyslu neprovedla.
11. Žalobkyně vykládá smysl a účel právní úpravy EU ETS tak, jako kdyby hodnota škod způsobených emisemi jedné tuny CO₂ měla být v řádu jednotek EUR. Škoda způsobená jednou tunou CO₂ na základě vědeckého poznání nedosahuje jednotek EUR, ale nejméně desítek, spíše však stovek EUR a v některých ohledech ji nelze finančně vyjádřit. Cena ve výši jednotek EUR za tunu CO₂ nejen že nevyrovnává škody způsobené vypouštěním skleníkových plynů, ale není ani motivující pro snižování emisí. Žalobkyně neprovedla v době, kdy byla cena emisních povolenek nízká, žádné investice do svého zařízení a nepřipravila se tedy na situaci, až se cena zvýší.
12. K tvrzeným dopadům války na Ukrajině ministr uvedl, že jim jsou vystaveni všichni účastníci energetických trhů. Nejedná se tedy o polehčující okolnosti, na jejichž základě by bylo možno dovodit, že k přestupku nedošlo či že žalobkyně není jeho viníkem. Zákon o podmínkách obchodování s povolenkami ani přímo uplatnitelné unijní právní předpisy nepřipouštějí zvážení žalobkyní tvrzených skutečností. Pro konstatování, zda došlo k přestupku či nikoliv, je relevantní pouze stav splnění na účtu zařízení vedeného v unijním rejstříku k datu stanovenému zákonem. Není pravdou, že výše ceny povolenek a „rdousící efekt“ de facto zakazuje podnikání žalobkyně. Emisní povolenka není daň a nelze na ni vztahovat žalobkyní zmiňovanou judikaturu Ústavního soudu. Cenu emisní povolenky neurčuje stát, ten je naopak povinen zajišťovat plnění povinností v rámci EU ETS. Účel systém EU ETS byl jednoznačně deklarován a bylo evidentní, že jeho účastníci musí ve vlastním zájmu počítat s potřebou snižovat emise. Za zcela nemístný ministr označil argument, že cena emisních povolenek se může zvyšovat krátce před termínem pro jejich

vyřazení a že producenti si je musejí obstarávat právě v tomto období. Povolenky jsou obchodovány v průběhu celého roku a je na uvážení účastníků systému, kdy k nákupu přistoupí.

13. Stran tvrzení žalobkyně, že nebyl naplněn materiální znak přestupku, ministr uvedl, že situace, kdy k přestupku nevyřazení emisních povolenek dojde, je definována v zákoně a je jí záporný stav splnění účtu zařízení v rejstříku k datu pro vyřízení emisních povolenek za emise vykázané za předchozí rok. Společenská nebezpečnost přestupku je odvozena od vědecky prokázaného působení emisí skleníkových plynů na klima, přičemž systém EU ETS, jehož pravidla žalobkyně nevyřazením emisních povolenek porušila, 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 žalobkyně narušila integritu systému EU ETS. 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 114 145 tun oxidu uhličitého vyčíslit jako hodnotu minimálně kolem 240 mil. Kč – s využitím ceny 90 EUR/t, 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 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 řádu vyšších desítek až stovek EUR či USD.
14. K návrhu žalobkyně upustit od správního trestu dle § 43 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“) ministr akcentoval, že upuštění od potrestání žalobkyně by vyslalo jasný signál, že žalobkyně, ale i další producenti emisí, nemusí v případě finančních obtíží emisní povolenky vyřazovat a nemusí se v takovém případě ani obávat následného postihu. Ministr uzavřel, že důvody pro upuštění od potrestání 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. Současně konstatoval, že s žalobkyní jsou vedena také řízení, v nichž byly projednávány totožné přestupky za roky 2020 a 2021, přičemž uložené sankce nebyly ke dni vydání napadeného rozhodnutí vymáhány. Žalobkyně současně neuhradila žádnou pokutu a nevyřadila žádné emisní povolenky za vykázané emise, vyjma těch, které jí byly přiděleny bezplatně na rok 2021. Žalobkyně tak páchala přestupek opakovaně, ač byla vystavena výchovnému působení projednáváním přestupku a současně zatím neměla žádné náklady s uhrazením sankce.
15. K návrhu žalobkyně na přerušení řízení z důvodu existence totožné otázky, jíž se zabývá Městský soud v Praze v řízeních pod sp. zn. 5 A 60/2022 a 9 A 105/2023, ministr uvedl, že přerušení řízení není vhodné nejen s ohledem na zásadu ekonomie řízení, ale také z důvodu, že ve věci projednáváných přestupků nevystává žádná sporná otázka a přerušení řízení by prakticky bránilo výkonu funkce orgánu příslušného pro správu EU ETS a vysílalo signál, že projednávání závažného přestupku lze odložit.

II. Obsah žaloby

16. Žalobkyně v žalobě předně namítla nepřezkoumatelnost prvostupňového a napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. Uvedla, že ministerstvo k jí namítaným okolnostem přihlédlo nedostatečně, a v odůvodnění prvostupňového

rozhodnutí se s nimi dostatečně a přesvědčivě nevypořádalo. Odmítlo se zabývat mimořádnými okolnostmi, které žalobkyně na svou obranu uvedla, nepřihlédlo k uváděné judikatuře vztahující se k mimořádným okolnostem, které mohou způsobit, že skutek vůbec nenaplní znaky přestupku. Dále ministerstvo odmítlo přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně. Uplatněné odvolací námitky navíc nevypořádal ani ministr, když toliko „okopíroval“ rozhodnutí ministerstva. Žalobkyně poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze 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. Správní rozhodnutí obou stupňů se nezabývají individuálním hodnocením skutku, jelikož veškeré námitky paušálně odmítají s odkazem na skutečnost, že právní úprava správní uvážení nepřipouští. Pokud ministr ponechal v platnosti prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zatížil nezákonností i napadené rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodu žalobkyně spatřovala také v tvrzení ministra, že *„zákon teoreticky umožňuje upuštění od trestu, ministerstvo však k takovému postupu neshledalo důvody, když spáchání přestupku i množství emisí, za které povolenky nebyly vyřazeny, má za jednoznačně prokázané.“* Ministerstvo ignorovalo, že pro upuštění od trestu je otázka spáchání přestupku irelevantní a ministr na to navázal tvrzením, že jediný důvod upuštění od potrestání by připadal v úvahu v případě zásahu vyšší moci. To však ze zákona nevyplývá. Správní orgány se nezabývaly zákonnými důvody pro upuštění od potrestání, což činí jejich rozhodnutí nepřezkoumatelnými.

17. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné také pro nesrozumitelnost, protože ministr tvrdil, že uložení a výše pokuty nemohou být moderovány v rámci správního uvážení, současně však připustil možnost upuštění od uložení trestu. Tato tvrzení si vzájemně odporují a nelze pochopit, co vedlo k odmítnutí jedné ze stěžejních námitek.
18. Žalobkyně dále namítala, že správní orgány odmítly aplikovat správní uvážení, ač k takovému postupu byly povinny, svůj závěr nesprávně odůvodnily tím, že právní úprava neposkytuje pro správní uvážení prostor. Jazykové znění § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami, dle kterého za přestupek *„lze uložit pokutu“*, jednoznačně indikuje pouhé oprávnění, nikoli povinnost správního orgánu pokutu uložit, a dává správnímu orgánu prostor k užití správního uvážení. Žalobkyně k tomu odkázala na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Výklad § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami je v rozporu s ústavně a mezinárodněprávně garantovanými právy žalobkyně. Žalobkyně k tomu poukázala na nálezy Ústavního soudu, který shledal dolní hranici sazby pokuty za protiústavní. Tyto závěry se musí uplatnit i v posuzované věci. Neústavnost paušální pokuty je umocněna tím, že má na žalobkyni „rdousící efekt“, resp. její uložení žalobkyni má likvidační charakter. Uložená pokuta nemůže obstát v testu ústavnosti. Argumentace přímým účinkem Směrnice je nepřipadná - 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 ministra zasahuje do právní jistoty žalobkyně. Žalobkyně dále poukázala na rozsudek Billerud, k němuž uvedla, že v období, které bylo v tomto rozsudku posuzováno, panovaly na trhu s povolenkami diametrálně odlišné podmínky. V roce 2006 se téměř všechny povolenky přidělovaly bezplatně, v roce 2007 jejich cena klesla na 0. Společnosti Billerud tedy nic nebránilo vyřadit požadované množství povolenek. Následně však došlo k postupnému stahování povolenek z trhu a tyto se staly investičním nástrojem. Tyto změny vyvolaly „rdousící efekt“. Rozsudek Billerud navíc argumentaci správních orgánů vyvrací, neboť SDEU v něm konstatoval, že provozovatelé zařízení sice mají

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

povinnost emisní povolenky vyřadit nejpozději k 30. dubnu, připustil však, že mohou existovat okolnosti, pro které je nemožné dodržovat stanovené povinnosti. SDEU tedy předvídá situace, kdy může dojít v důsledku aplikace správního uvážení k neuložení pokuty. I kdyby žalobkyně připustila výklad zastávaný správními orgány (tj. že dané ustanovení neumožňuje správnímu orgánu upustit od uložení pokuty), což odmítá, tak správní orgány nerespektují zásadu *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*.

19. Správní orgány nerespektovaly ani zásady přiměřenosti a individualizace sankce. Není pravdou, že přiměřenost sankce je ošetřena přímo ve vzorci pro její výpočet a nelze ji vztahovat k situaci na trhu s povolenkami. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, žalobkyně uvedla, že není pravdou, že správními orgány nepřísluší posuzovat majetkovou situaci žalobkyně, v takovém případě by se ze správního práva trestního stal toliko nástroj represe. Správní orgány současně pochybily, když při rozhodování o pokutě nepřihlédly k tomu, že žalobkyně podstatnou část své povinnosti splnila a vyřadila 18 855 povolenek z obchodování.
20. Žalobkyně dále tvrdila, že se přestupku dopustila ve stavu krajní nouze. Poměřovala zájem na odevzdání stanoveného počtu emisních povolenek se zájmem na nepřerušovaných dodávkách tepelné a elektrické energie a rozhodla se upřednostnit druhý z nich. Podstata krajní pouze přitom spočívá v tom, že k určité situaci přistoupí další faktory, v jejich důsledku se čin jinak trestný za přestupek vůbec nepovažuje. S ohledem na odmítnutí této argumentace je právní posouzení ministra nesprávné. Současně žalobkyně argumentovala, že šlo o zásah vyšší moci. V této souvislosti tvrdila, že se snažila omezovat spotřebu uhlí a více využívat zemní plyn, v důsledku války na Ukrajině však jeho cena v roce 2022 dramaticky vzrostla. Žalobkyně tak neměla jinou možnost než se vrátit k využívání uhlí. Žalobkyně přitom zdůvodnila svou specifickou situaci, která ji odlišuje od jiných subjektů. Není vlastněna silným subjektem, ale fyzickou osobou a její hospodářská ztráta každoročně narůstá. Tato situace má přitom řadu příčin – dlouhodobé kontrakty neumožňující zohlednění fluktuace cen emisních povolenek, nevlastnění kondenzační turbíny, inflace. Žalobkyně měla připravený modernizační projekt, který počítal s ukončením výroby tepla z hnědého uhlí. Nebyl však realizován s ohledem na válku na Ukrajině. Namítla také nefunkčnost systému obchodování s emisními povolenkami. Její klasifikace jako investičního nástroje je rozhodujícím faktorem pro cenu, a proto se jedná o okolnost podstatnou pro hodnocení skutku. Na tom nic nemění ani skutečnost, že ostatní subjekty emisní povolenky odevzdat zvládají.
21. Žalobkyně namítla také nesprávné právní posouzení skutku. Je přesvědčena, že v daném případě nedošlo k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku. Správní orgány předložily rozsáhlý výklad o nepříznivém působení emisí skleníkových plynů na životní prostředí, což se však nevztahovalo k podstatě argumentace žalobkyně. V projednávané věci jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost jednání žalobkyně. Emisní povolenky nevyřadila z obchodování nikoli z důvodu, že by nechtěla dostát svým povinnostem, nýbrž proto, že k tomu byla donucena recentním dramatickým nárůstem ceny emisních povolenek, který lze považovat za vyšší moc.
22. Ministerstvo pochybilo také tím, že nenařídilo ústní jednání, ač pro takový postup nebyly splněny předpoklady a dále tím, že vedlo řízení pouze formálně a neposkytlo žalobkyni dostatečný prostor k uplatnění práv. Nezbytnost nařízení ústního jednání vyplývala ze samotné výše uložené sankce, s ohledem na ni bylo nezbytné zjistit stav věci bez důvodných

pochybností. Formální vedení řízení žalobkyně spatřovala v tom, že ministerstvo odmítlo reflektovat argumentaci vyznívající ve prospěch žalobkyně a obdobně vedl řízení i ministr. Ze široké škály navržených důkazů nebyl proveden jediný. Tím došlo k porušení několika elementárních trestněprávních zásad.

23. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí, žalobkyně navrhla, aby postupem dle § 78 odst. 2 s. ř. s. upustil od uložení trestu, neboť trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Pokutu ve výši téměř 300 milionů korun je nutné považovat za naprosto likvidační, neboť jejím vymáháním bude nejen zásadním a nevratným způsobem ovlivněna její hospodářská situace, nýbrž dojde k ohrožení i samotné její existence.

III. Vyjádření žalovaného

24. Žalovaný soudu ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Odkázal na odůvodnění správních rozhodnutí a vyjádřil se k některým námitkám žalobkyně. Ve vztahu k nesprávné aplikaci správního uvážení uvedl, že správní orgán je při rozhodování vázán národní a unijní legislativou, která neposkytuje prostor pro správní uvážení při určování výše pokuty. Slovo „lze“ v § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami odkazuje na možnost případného upuštění od potrestání, k němuž však ministerstvo neshledalo důvod. Ministerstvu přitom nepřísluší posuzovat ústavnost právního předpisu. K tvrzení o krajní nouzi žalovaný konstatoval, že skutečnost, že je žalobkyně dodavatelem energie, nemůže vylučovat její odpovědnost za spáchání protiprávního jednání.
25. K tvrzení o zásahu vyšší moci žalovaný uvedl, že vyšší moci jsou například živelní katastrofa s prokazatelným dopadem na zařízení žalobkyně, nebo závažná překážka na straně unijního rejstříku, v němž má žalobkyně vyřadit emisní povolenky. V projednávaném případě ovšem k působení žádné takové okolnosti nedošlo. Ohledně tvrzeného nesprávného právního posouzení žalovaný uvedl, že povinnost vyřadit příslušný počet emisních povolenek, které odpovídají množství emisí skleníkových plynů, má sloužit ke kompenzaci negativních dopadů, které emise mají na klimatický systém Země. Od těchto a dalších (narušování integrity EU ETS a jeho cíle snižovat dopady emise skleníkových plynů) negativních a vlivů je odvozena společenská škodlivost daného přestupku. Žalobkyně naplnila znaky skutkové podstaty přestupku dle § 20 odst. 1 zákon o obchodování s povolenkami. Žalovaný nesouhlasil ani s tvrzením o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Ministerstvo zohlednilo v zákonném rozsahu veškeré důkazy a posoudilo okolnosti konkrétního případu. K tvrzení o nesprávném procesním postupu žalovaný uvedl, že žalobkyně o nařízení ústního jednání nepožádala a ministerstvo neshledalo potřebu jej nařídit.

IV. Další podání žalobkyně

26. V podání ze dne 8. 4. 2024 žalobkyně navrhla, aby soud předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky formulované takto:
27. (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;*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

28. (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;*
29. (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;*
30. (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?*
31. Žalobkyně dále rozvinula žalobní bod týkající se aplikace správního uvážení. Uvedla, 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 žalobkyně 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.
32. Žalobkyně současně učinila návrh na přerušení řízení dle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. za účelem předložení znění § 9 odst. 1 a § 20 odst. 1 a 2 zákona o podmínkách obchodování s emisními povolenkami k Ústavnímu soudu k posouzení souladu těchto ustanovení s ústavním pořádkem.

V. Ústní jednání před soudem

33. Během ústního jednání před soudem konaného dne 5. 11. 2024 setrvala žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce na svém procesním stanovisku. Právní zástupce žalobkyně nejprve konstatoval, že CO₂, za jehož vypouštění je nutno odvádět povolenky, není toxický plyn. Běžně se vyskytuje v atmosféře a jeho vypouštění do ovzduší nepoškozuje životní prostředí. Systém nakládání s emisními povolenkami je principiálně správný, avšak z emisních povolenek se postupem času staly finanční instrumenty. Akcentoval, že systém obchodování s emisními povolenkami je nastaven pro malé regionálně omezené subjekty jako žalobkyně nevýhodně, jelikož mají omezenou možnost reagovat na dramatické kolísání cen emisních povolenek. Proto žalobkyně přijala krajně rizikové rozhodnutí a neodvedla

povolenky, byť veškeré další zákonné povinnosti plní. Upozornil na to, že žalobkyně se žalovaným vedla jednání za účelem vyřešení situace. Dále vyzdvihl, že uložená pokuta bude mít pro žalobkyni rdousící efekt, a rovněž tak bude mít fatální efekt pro oblast Ústí nad Labem, která přestane být zásobovaná energií. Vyjádřil přesvědčení, že cílem povolenkového systému není zlikvidování teplárenského sektoru, bohužel v současné době žalobkyně 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. Žalobkyně chce věc řešit postavením nového zdroje, potřebuje však, aby na ni neležela tíha povinnosti uhradit uloženou pokutu.

34. Žalovaný při jednání setrval na svém procesním stanovisku a plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
35. Soud usnesením zamítl návrh žalobkyně na přerušení řízení za účelem položení SDEU předběžné otázky navržené v podání žalobkyně ze dne 8. 4. 2024 (viz odstavec 27 a násl. 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 možnosti její příp. modifikace (formou snížení) v dané věci samé plně vycházel.
36. Soud usnesením zamítl také návrh žalobkyně 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 právní posouzení věci) a dospěl k názoru, že tato jsou v souladu s ústavně-právním pořádkem ČR.
37. Po poučení ze strany soudu, že 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), vzala žalobkyně důkazní návrhy na provedení důkazů listinami, které jsou součástí správního spisu, zpět.
38. Žalobkyně při ústním jednání dále navrhla důkaz výsledkem Ing. J. V. ze společnosti Invicta BOHEMICA, s.r.o. a provedením místního šetření a ohledání areálu, v němž jsou umístěny její provozy. Žalovaný doplnění dokazování nenavrhoval. Soud návrhy žalobkyně na doplnění dokazování zamítl pro nadbytečnost.
39. K dotazu soudu, jaké kroky žalobkyně učinila k ekologizaci svého provozu za posledních 15 let, zástupce žalobkyně uvedl, že nelze provozovat energetický komplex bez toho, aby byl průběžně modernizován. Žalobkyně v současnosti dokončuje dostavbu nového plynového kotle na spalování jak zemního, tak pyrolýzního plynu. Žalobkyně má neregulovatelné kotle, a proto musí mnoho páry mařit. Provoz žalobkyně nebyl postaven jako nízkoemisní. Mnoho společností si pomohlo výrobou elektřiny, kterou mnohonásobně zdražily. Žalobkyně plní veškerá integrovaná povolení. Má přitom pouze 10 dní v roce, kdy může svůj provoz odstavit. Modernizačních akcí žalobkyně provádí mnoho, přičemž s žalovaným o nich mnohokrát hovořila a chtěla se s ním dohodnout. Žalovaný to však nezohlednil.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

40. K dotazu soudu, kolik subjektů v současné době neodvádí emisní povolenky zástupce žalovaného uvedl, že to nemůže komentovat, neboť se tím zabývá jiný odbor. Právní zástupce žalobkyně doplnil, že v době podání žaloby se jednalo o dva subjekty (žalobkyně a Příbramská teplárenská a.s., v současné době již vymazána z obchodního rejstříku – pozn. soudu). V roce 2024 k nim přibýly společnosti TAMEH Czech s.r.o., a Liberty Ostrava a.s.
41. K dotazu soudu, kdy je možno emisní povolenky nakupovat, žalovaný uvedl, že emisní povolenky je možné nakupovat kdykoliv a následně je vyřadit, když je to potřeba. Dle žalobkyně je však v době, kdy se cena emisních povolenek pohybuje mezi 60 a 100 EUR/t, v zásadě jedno, kdy jsou nakupovány, protože žalobkyně si je za uvedené ceny nemůže dovolit nakoupit.
42. Soud při jednání provedl důkaz grafy znázorňujícími vývoj cen emisních povolenek od července 2021 července 2024 (printscreen obrazovky grafů vývoje cen emisních povolenek z webových stránek oenergetice.cz ze 4. 11. 2024), z nichž zjistil, že ceny emisních povolenek v čase fluktovaly, přičemž nejvyšší nárůst se uskutečnil na přelomu let 2021 a 2022, následně došlo několika poklesům a opětovným růstům. K jistému cenovému šoku na trhu s emisními povolenkami došlo zejména na přelomu let 2021 a 2022, kdy došlo ke zvýšení ceny ze 51,71 EUR/t CO₂ ke dni 12. 7. 2021 až na 96,7 EUR/t CO₂ ke dni 7. 2. 2022. Následně však cena na trhu dále fluktovala, a jak bylo soudem konstatováno shora, již dne 7. 3. 2022, tedy v průběhu jednoho měsíce, se vrátila na cenu 58,3 EUR/t CO₂. Následně začaly ceny opětovně růst, avšak například ještě v říjnu 2022 (konkrétně dne 3. 10. 2022) byla cena emisní povolenky 65,94 EUR/t CO₂. Následně došlo k opětovnému již shora soudem popsanému růstu a následnému opětovnému propadu. Pro kontext soud na tomto místě ještě poznamenává, že například ke dni 19. 2. 2024 došlo k opětovnému poklesu cen emisních povolenek na hodnotu 53,54 EUR/t CO₂. Účastníci řízení tyto skutečnosti nezpochybňovali.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

43. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je dle § 75 odst. 2 s.ř.s. vázán. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
44. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
45. Při rozhodování o žalobě soud vyšel z následující právní úpravy:
46. 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 povolenkami 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
47. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

48. 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 vyřazeny z obchodování; odpovídající výši pokuty se rozumí částka v korunách českých vypočítaná podle kursu české koruny k euru vyhlášenému Českou národní bankou pro den 30. dubna běžného roku. Uložení pokuty ani její zaplacení nezbavuje povinnosti vyřadit povolenky.
49. 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.
50. 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.
51. 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.
52. 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 formalistickému zdůvodnění námitek žalobkyně a k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí

53. Soud se nejprve zabýval námitkami ohledně formalistického vypořádání námitek správními orgány a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Žalobkyně namítala, že správní orgány k jí namítaným mimořádným okolnostem případu přihlédly zcela nedostatečně, a v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se s nimi dostatečně a přesvědčivě nevypořádaly. Napadené rozhodnutí pak některé pasáže prvostupňového rozhodnutí doslovně přebírá, dle žalobkyně měl žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
54. 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, 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 Nejvyššího správního soudu 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, 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 žalobkyně 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 žalobkyně o jejich vypořádání či způsobu odůvodnění však nelze subsumovat pod námitku nepřezkoumatelnosti.

55. 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 poskytnutí odpovědi 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 nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).
56. Těmto povinnostem správní orgány obou stupňů dostály. Ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí dostatečně zdůvodnilo své závěry a ministr se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně (minimálně implicitně) vypořádal se všemi stěžejními námitkami žalobkyně. Napadené rozhodnutí současně nelze považovat za vnitřně rozporné, neboť ministr v něm srozumitelně a jasně vysvětlil, proč nebylo v posuzovaném případě možné upustit od správního trestu. Soud tedy námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí neshledal důvodnou.

K povinnosti aplikovat správní uvážení, vyšší moci a krajní nouzi

57. Žalobkyně dále namítla, že jazykové znění § 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 poukázala na rozsudek *Billerud*, z něhož citovala pasáž pojednávající o případě vyšší moci, z čehož dovodila, že okolnosti v dané věci, tj. dramatický nárůst cen povolenek, fakticky naplňuje kritéria vyšší moci ve smyslu rozsudku *Billerud*. Nicméně ve svém návrhu na předložení předběžných otázek k SDEU obsaženém v podání ze dne 8. 4. 2024 sporovala relevantnost aplikace rozsudku *Billerud* v dané věci. Uvedla totiž, že pojednává o zcela jiných skutkových okolnostech a vychází z odlišné (již neaktuální) právní úpravy.

58. K mechanismu uložení sankce dle § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami soud předně uvádí, že výše sankce je zde stanovena striktně daným matematickým výpočtem, jehož výsledná suma se vždy odvíjí (narůstá) od počtu nevyřazených emisních 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.
59. 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, 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 popsanych v první otázce, aby bylo rozhodnuto o prominutí pokuty nebo o snížení její výše?“ (pozn. potvrzení 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.
60. 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. potvrzení provedeno soudem).

61. Ve světle výše citovaných obecných závěrů pak SDEU 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.“
62. S ohledem na výše uvedené je třeba odmítnout názor žalobkyně, že správní orgány byly povinny aplikovat správní uvážení ohledně výše uložené sankce. SDEU v rozsudku *Billerud* konstatoval, že unijním 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.“ Tím je implicitně vypořádána také námitka žalobkyně, že správní orgány nerespektovaly zásady přiměřenosti a individualizace sankce. Jak totiž bylo shora uvedeno, přiměřenost sankce byla vyřešena již samotnou právní úpravou a potvrzena v judikatuře SDEU a individualizace sankce vyplývá přímo z jejího nastavení, neboť sankční mechanismus zohledňuje množství nevyřazených emisních povolenek konkrétních subjektem.
63. Žalobkyně v rámci této námítky rovněž tvrdila, že správní orgány nesprávně uzavřely, že finanční situace na trhu vyšší moc nepředstavuje, aniž by tento závěr blíže zdůvodnila. Soud ověřil, že žalobkyně v rozkladu obsáhle argumentovala, 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. Žalobkyně uvedla, 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. Žalobkyně rovněž argumentovala tím, že veškeré své tržby musí každoročně vynaložit na nákup stále dražších emisních povolenek, což má na žalobkyni rdousící efekt až likvidační důsledky. Žalovaný v 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 žalobkyní 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) žalobkyní tvrzené skutečnosti.

64. Soud se ve vztahu k uplatněné žalobní námitce zabýval posouzením toho, 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 België*, 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 2022 do 31. 4. 2023 odpovídá neobvyklým a nepředvídatelným okolnostem, nezávislým na tom, kdo se vyšší moci dovolává. Žalobkyně v rozkladu uvedla, že cena emisní povolenky začala posupně narůstat od 2018 a od konce roku 2021 emisní povolenky téměř neklesly pod 80 EUR/t, přičemž v únoru 2023 jejich cena poprvé pokořila hranici 100 EUR/t a vyšplhala se k hodnotě 100 EUR/t. Soud provedl k důkazu grafy znázorňující vývoj cen emisních povolenek od července 2021 do července 2024, přičemž za rozhodující období je dle náhledu soudu nutno považovat období začátku roku 2023, zejména měsíce leden až duben, neboť žalobkyně měla povinnost vyřadit z obchodování emisní povolenky za předcházející období do 30. 4. 2023. Z předmětného grafu vyplývá, že emisní povolenka k 6. 1. 2023 stála 77,39 EUR/t CO₂, k 31. 3. 2021 emisní povolenka stála 91,93 EUR/t CO₂ a k 30. 4. 2023 byla její cena na úrovni 85,91 EUR/t CO₂. K žalobkyní namítanému „cenovému šoku“ došlo 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. Následně však cena emisních povolenek opětovně klesla a například ke dni 7. 3. 2022 byla na úrovni 58,3 EUR/t CO₂.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

65. Soud nepřehlédl, že v návrhu na položení předběžných otázek SDEU žalobkyně rozvedla svou argumentační linku, kdy rovněž namítala, že k nárůstu cen došlo v rozporu se záměrem unijního zákonodárce. Poukázala přitom 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.
66. Soud k argumentaci vyšší moci konstatuje, že k jistému cenovému šoku na trhu s emisními povolenkami došlo zejména na přelomu let 2021 a 2022, kdy došlo ke zvýšení ceny ze 43,85 EUR/t CO₂ ke dni 13. 4. 2021 až na 96,7 EUR/t CO₂ ke dni 7. 2. 2022. Následně však cena na trhu dále fluktovala a již dne 7. 3. 2022, tedy v průběhu jednoho měsíce, se vrátila na cenu 58,3 EUR/t CO₂. Následně začaly ceny opětovně růst, avšak například ještě v říjnu 2022 (konkrétně dne 3. 10. 2022) byla cena emisní povolenky 65,94 EUR/t CO₂. Následně došlo k opětovnému již shora soudem popsánému růstu a následnému opětovnému propadu. Pro kontext soud na tomto místě ještě poznamenává, že například ke dni 19. 2. 2024 došlo k opětovnému poklesu cen emisních povolenek na hodnotu 53,54 EUR/t CO₂.
67. V této souvislosti 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. 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 žalobkyně, která se snažila 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. Sama žalobkyně uvedla, 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 trhu, včetně umožnění nákupu emisních povolenek obchodníkům s cennými papíry či finančním investorům.
68. Konstantní růst cen emisních povolenek od roku 2018 do listopadu roku 2021 soud považuje za souladný se záměrem unijního zákonodárce a odpovídající emisním cílům stanoveným pro dané období. Následně docházelo na trhu s emisními povolenkami k již shora popsáným výkyvům, a podle soudu tak nelze konstatovat, že by se v daném kontextu jednalo o cenové šoky, které by snad bylo možno považovat za vyšší moc ve vztahu k plnění povinností žalobkyně. Jak bylo soudem zdůrazněno výše, v průběhu relevantního období měla žalobkyně možnost emisní povolenky nakoupit i za cenu kolem 66 EUR/t CO₂ (3. 10. 2022). Žalobkyně jistě nebyla povinna emisní povolenky nakupovat až těsně před termínem pro

jejich vyřazení, přičemž uvedená cena současně relativizuje tvrzení žalobkyně uvedené v rozkladu, že v průběhu roku 2022 cena emisních povolenek téměř neklesla pod 80 EUR/t CO₂.

69. S ohledem na shora popsany vývoj cen emisních povolenek soud k argumentaci žalobkyně týkající se tržního selhání (vyšší moci) a rdousícího efektu na žalobkyni v důsledku enormního růstu cen povolenek způsobeného finančními spekulanty konstatuje, že takovéto okolnosti v posuzované věci neshledal. Je ostatně základem fungování jakéhokoliv trhu, že dochází k fluktuaci cen. K této fluktuaci docházelo také na trhu s emisními povolenkami. Po vysokém růstu cen na přelomu let 2021 a 2022 došlo následně k opětovné korekci a poté se cena začala opět zvyšovat, aby se na přelomu let 2023 a 2024 opět snížila na hodnotu kolem 60–65 EUR/t CO₂. Současně s přihlédnutím ke skutečnosti, že jak konstatoval žalovaný, účastníky trhu jsou téměř výlučně provozovatelé zařízení, která emise vypouštějí, tedy nikoliv jak se snaží tvrdit žalobkyně spekulanti, nelze podle soudu v relevantním období konstatovat jakéhokoliv tržní selhání. Fluktuace cen emisních povolenek odpovídá jak záměru unijního zákonodárce, tak také podstatě fungování jakéhokoliv trhu, kdy je patrné, že k zvyšování cen pravidelně dochází s blížícím se datem stanoveným pro vyřazení emisních povolenek.
70. Soud současně na tomto místě považuje za podstatné zdůraznit, že systém EU ETS funguje na základě zásady „znečišťovatel platí“ zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU. S ohledem na výše uvedené soud současně považuje za nadbytečné pokládat k SDEU otázku č. 4) navrženou žalobkyní v návrhu na předložení předběžných otázek k SDEU.
71. Žalobkyně dále argumentovala tím, že k nevyřazení emisních povolenek přistoupila z důvodu krajní nouze, kterou spatřovala v zájmu na nepřerušovaných dodávkách tepelné a elektrické energie, jež upřednostnila před zájmem na odevzdání stanoveného počtu emisních povolenek.
72. U krajní nouze lze dle judikatury rozlišit podmínky, při jejichž naplnění vzniká stav krajní nouze, a podmínky jednání ve stavu krajní nouze. Podmínkami, při jejichž naplnění vzniká stav krajní nouze, jsou reálnost a bezprostřednost hrozby nebezpečí. Podmínkami jednání ve stavu krajní nouze jsou dodržení principu subsidiarity (nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak) a proporcionality (jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil). Uvedené zákonné předpoklady musí být naplněny kumulativně, chybí-li jeden z nich, nelze institut krajní nouze aplikovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č.j. 5 As 72/2009-50). Nebezpečí musí zájmu chráněnému zákonem hrozit přímo, bezprostředně. Nebezpečí hrozí přímo, je-li zde hrozba nebezpečí, které má bezprostředně nastat, to znamená, že z okolností případu je zřejmé, že nebezpečí bez prodlení a určité bude následovat za hrozbou. Jedná se o případy, kdy sled událostí spěje k poruše zájmu, nebo jsou splněny podmínky, aby porucha nastala. Za jednání v krajní nouzi nelze považovat jednání předčasné, kdy nebezpečí zájmu chráněnému zákonem ještě přímo nehrozí, nebo opožděné v době, kdy již nebezpečí pominulo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, čj. 5 As 114/2012-19).
73. Z okolností nyní posuzované věci je zřejmé, že podmínky krajní nouze nebyly naplněny. Žalobkyně zcela nepochybně mohla hrozící nebezpečí odvrátit jinak, a to již historicky, kdyby včas investovala do technologií snižujících množství vypouštěných emisí. Pakliže to průběžně nečinila (a ze správního spisu ani z tvrzení žalobkyně nelze seznat opak), nemůže se nyní dovolávat krajní nouze. Žalobkyně současně mohla v průběhu času

nakupovat emisní povolenky za nižší ceny a nečekat s jejich nákupem až na dobu těsně předcházející termínu pro splnění zákonem stanovené povinnosti je vyřadit. Podle soudu pak není naplněna ani druhá podmínka aplikace institutu krajní nouze, neboť nelze účinně tvrdit, že nebezpečí zákonem chráněnému zájmu hrozí bezprostředně. Jak konstatoval ministr v odůvodnění napadeného rozhodnutí, pokud by došlo k ohrožení dodávek energie dodavatelům, existuje zde právní úpravou předvídaná možnost pověření provozem zařízení podle § 12 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle uvedeného ustanovení mohou být dodávky energie zajištěny na základě rozhodnutí Energetického regulačního úřadu o „Povinnosti nad rámec licence“. Toto opatření má umožnit zabezpečení dodávek energie odběratelům a eliminovat negativní dopady.

74. Soud se nadto ve vztahu k argumentaci žalobkyně ohledně krajní nouze shoduje s názorem vyjádřeným ministrem v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že by se institut krajní nouze na žalobkyni neměl aplikovat jen z toho důvodu, že je subjektem zajišťujícím veřejný zájem na zásobování teplem a elektrickou energií. Při akceptaci této argumentace by žalobkyně byla za předmětný přestupek nepostižitelná, což nelze připustit.
75. S ohledem na výše uvedené soud žalobní námitku porušení povinnosti aplikovat správní uvážení a námitku, že okolnosti spáchání skutku naplňují kritéria vyšší moci a krajní nouze, jakož i námitku rdousícího efektu, neshledal důvodnými.

K zásahu do práva vlastnit majetek a zákazu ukládání likvidačních pokut

76. Žalobkyně v žalobě namítala, že správní orgány jí uložily likvidační pokutu, která kromě dopadů na žalobkyni samotnou dopadá i na její zákazníky. Správní orgány abstrahovaly od povinnosti přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně. Žalobkyně v této souvislosti citovala z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133: *„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 žalobkyně rozvedla svou argumentační linku, že žalovaným prezentovaný výklad čl. 16 odst. 3 Směrnice je v příkrém rozporu s právem žalobkyně 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. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na judikaturu SDEU a Evropského soudu pro lidská práva.
77. Soud si je samozřejmě vědom judikatury Ústavního soudu týkající se stanovování dolní hranice sankce a možného likvidačního charakteru pokuty. V nález 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 dosáhnout i podmínce přiměřenosti zásahu. Stanovování a zvyšování dolní hranice sankce*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

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. podtržení provedeno soudem). Dle předmětného nálezu jsou nepřípustné 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 byla v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny 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, sp. zn. I. ÚS 1586/09, 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 nepřípustnosti 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. podtržení 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, že *„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 zvláště 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. podtržení provedeno soudem). Z právě citované judikatury vyplývá, že 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. Judikatura přesto 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 způsobilá ohrozit její samotnou existenci.

78. Ve světle výše uvedeného má soud za to, že jak Ústavní soud, tak i Nejvyšší správní soud vycházel při posuzování účelu zásahu ve vztahu k použitým prostředkům ze zásady proporcionality. Jinými slovy s ohledem na zásadu proporcionality přísluší soudu posoudit, zda předmětná sankce s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci a ve vztahu k ochraně veřejného zájmu 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 projednávané věci, zejména ke skutečnosti, že k vypouštění skleníkových plynů dochází při samotném provozu žalobkyně, přičemž žalobkyně není objektivně schopna se podílet na minimalizaci škod na životním prostředí nákupem emisních povolenek a dostát svým povinnostem vyplývajícím z § 9 zákona o pravidlech obchodování s emisními povolenkami a z čl. 12 odst. 3 Směrnice, je soud přesvědčen, že ochrana životního prostředí a snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo převáží nad ochranou majetku žalobkyně a s tím souvisejícím zákazem ukládání likvidačních pokut. Soud konstatuje, že žalobkyně ve svém rozkladu na str. 16 uváděla, že za první čtvrtletí roku 2023 utrpěla ztrátu ve výši bezmála 25 milionů Kč. Jednání žalobkyně, která na ústním jednání sama potvrdila, že si byla vědoma toho, že svým jednáním poruší zákonnou povinnost a zároveň netvrdila, že by začala činit potřebné kroky, jimiž by škodlivý následek svého jednání alespoň minimalizovala či se jej snažila odvrátit, bezesporu svědčí o tom, že se ze strany žalobkyně v případě porušení povinnosti dle § 9 zákona o obchodování s povolenkami nejednalo o nečekanou či nepředpokladatelnou situaci, již by bylo způsobeno porušení zákona, nýbrž o skutečnost, která nasvědčuje spíše závěru, že se žalobkyně potýká se zásadním interním selháním organizačních mechanismů ve svém podniku, jenž jí brání dostát svým zákonným povinnostem. Soud nad rámec uvedeného podotýká, že je mu navíc z úřední činnosti známo, že žalobkyně se dopustila stejného závadného jednání i v předcházejícím časovém období let 2020 a 2021, když žaloby proti sankcím za včasné nevyřazení emisních povolenek žalobkyní jsou předmětem řízení vedených před zdejším soudem pod sp. zn. 5 A 60/2022 a 9 A 105/2023.

79. 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. nálezy 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

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 podmínkách obchodování s 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 zákonodárceovou 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 jejích 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.

80. Soud poukazuje i na žalobkyní 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, jíž 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. potvrzení 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 má tedy za to, že sankce upravená v čl. 16 odst. 3 Směrnice přijatá unijním zákonodárcem k dosažení celospolečenského cíle snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo je v daném případě zcela přiměřená. I samotný způsob fungování systému pro obchodování s emisními povolenkami brání soudu upřednostnit v daném případě ochranu majetkových práv žalobkyně 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 nebude možné 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.

81. S ohledem na výše uvedené neshledal soud potřebným předložit SDEU předběžné otázky formulované žalobkyní na stranách 16 až 17 podání ze dne 8. 4. 2024 návrhu na předložení předběžných otázek SDEU, neboť danou problematiku již SDEU vyložil v rozsudku *Billerud*. Žalobkyně ovšem sporovala použitelnost rozsudku *Billerud* v dané věci s argumentací, že SDEU neposuzoval soulad či nesoulad znění čl. 16 odst. 3 Směrnice s právem žalobkyně 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 žalobkyni 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 převážet nad obtížemi vyplývajících pro určité hospodářské subjekty (srov. bod 35 a 40 rozsudku *Billerud*). Žalobkyně v této souvislosti rovněž uváděla, 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 žalobkyně, jež porušila své povinnosti za období roku 2022 a řádně nevyřadila emisní povolenky ke dni 30. 4. 2023, což již bylo stiženo vyšším koeficientem ve výpočtu sankce. Tento závěr má ostatně oporu i v usnesení 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.
82. Žalobkyně dále v návrhu na předložení předběžných otázek namítala, 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 totiž v recitálu (30) 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“. Ve Směrnici obsažený mechanismus výpočtu sankce nepochybně platí pro všechny členské státy. S ohledem na výše uvedené soud neshledal potřebným předložit SDEU otázky č. 2) a 3) formulované žalobkyní v jejím návrhu na předložení předběžných otázek k SDEU.*

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

83. V návrhu na předložení znění § 9 a § 20 zákona o pravidlech obchodování s emisními povolenkami k Ústavnímu soudu žalobkyně zopakovala a pouze mírně rozvedla svou argumentaci ze žaloby. Svůj návrh doplnila o argumentaci, že dle testu proporcionality nelze předmětnou právní úpravu označit za přiměřenou. Uvedla, 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 námitka se překrývá s její námitkou, že tržní cena emisní povolenky představuje nefunkční prvek systému. 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 již soud konstatoval výše, reformy v rámci systému EU ETS měly za cíl snížit přebytek povolenek; přičemž 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 žalobkyně a ještě jednoho subjektu, resp. v době vydání rozsudku ještě dalších dvou až tří subjektů, které však trpěly hospodářskými problémy dlouhodobě, přičemž není úkolem soudu jejich hospodářskou situaci a dopad obchodování s emisními povolenkami na tyto subjekty v tomto řízení posuzovat. Podstatné nicméně je, že z poměrně vysokého počtu subjektů začleněných do systému EU ETS má problémy s plněním zákonem stanovených povinností pouze zanedbatelné procento. Tato skutečnost tedy rozhodně neukazuje na existenci žádného systémového problému ve vztahu k obchodování s emisními povolenkami.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

84. Žalobkyně dále uvedla, že v případě kritéria potřeby 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 trestání soudržného v celé Unii, 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 nic nezměnilo. K poslednímu kritériu testu proporcionality žalobkyně uvedla, 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 žalobkyně, 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. V této souvislosti soud odkazuje na odůvodnění v napadeném rozhodnutí, se kterým se plně ztotožňuje: *„Výčíslení 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.“*
85. S ohledem na výše uvedené a na 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 podmínkách obchodování s povolenkami.

K naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku

86. Žalobkyně namítla, že v daném případě nedošlo k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku. Uvedla, že správní orgány předložily rozsáhlý výklad o nepříznivém působení emisí skleníkových plynů na životní prostředí, což se však nevztahovalo k podstatě její argumentace. Žalobkyně má za to, že v projednávané věci jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost skutku. Dále uvedla, že emisní povolenky nevyřadila z obchodování nikoli proto, že by nechtěla dostat svým povinností, nýbrž proto, že k tomu byla donucena dramatickým nárůstem ceny emisních povolenek, který lze považovat za vyšší moc.
87. 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 nabrazování 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.“ (podtržení doplněno soudem; 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). V rozsudku ze dne 18. 8. 2022, č. j. 10 As 410/2021-37 potom dospěl Nejvyšší správní soud 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.

88. Soud nevešel na argumentaci žalobkyně, že v projednávané věci jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost jí spáchaného skutku. Soud zásadně nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že v daném případě k porušení ani ohrožení právem chráněného zájmu nedošlo. Veřejný zájem či právem chráněný zájem v daném případě představuje ochrana životního prostředí a snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo. Soud žalobkyni přitakává pouze v tom, že ministerstvo v rámci vypořádávání námitky žalobkyně na straně 6 prvostupňového rozhodnutí nepřesně uvedlo, 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 vykázané za rok 2022“, 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 ministerstvo svou úvahu tímto neuzavřelo, nýbrž pokračovalo: „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 ministr 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.

89. K mimořádným okolnostem, jež žalobkyně považuje za vyšší moc, se soud již vyjádřil shora. K argumentaci žalobkyně, 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 následující. 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, což plyne např. z rozsudku 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 tvrzeným procesním pochybením

90. Důvodnými soud neshledal ani námitky týkající se tvrzených procesních pochybení spočívajících (1) v nenařízení ústního jednání a (2) ve formálním vedení řízení a neposkytnutí dostatečného prostoru k uplatnění práv.
91. Ve vztahu k povinnosti nařídit ve správním řízení ústní jednání soud konstatuje, že nařízení ústního jednání je v přestupkovém řízení upraveno v § 80 odst. 1 a násl. zákona č. 250/2016 Sb. Správní orgán podle uvedeného ustanovení „může nařídit“ ústní jednání. Vedení ústního jednání je tak obecně fakultativní. Přímě v § 80 zákona č. 250/2016 Sb. jsou však stanoveny případy, kde tato fakultativnost ustupuje obligatornosti a kdy musí být ústní jednání nařízeno.
92. Podle § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. správní orgán nařídí ústní jednání (musí tak učinit) ve třech případech, to:
 - (a) když o to požádá obviněný a současně je to nezbytné k uplatnění jeho práv;
 - (b) je-li to nezbytné ke zjištění stavu věci;
 - (c) je-li obviněný mladistvý.
93. Žádná z těchto tří eventualit v posuzované věci nenastala. Žalobkyně o provedení ústního jednání nepožádala a ministerstvo současně neshledalo, že by bylo nařízení ústního jednání nezbytné ke zjištění stavu věci. Ten byl dostatečně objasněn na základě obsahu ve správním spise založených listin. Není přitom pravdou, že by povinnost nařídit ústní jednání v posuzované věci vyplývala již z výše uložené sankce. Zákon výši sankce za kritérium pro povinnost nařídit ústní jednání nepovažuje a ministerstvo tudíž nepochybovalo, pokud pouze na základě skutečnosti, že žalobkyni byla uložena sankce v řádu stovek milionů korun ústní jednání nenařídilo. Třetí eventualita předpokládaná v citovaném ustanovení pak v posuzované věci z podstaty věci nastat nemohla, neboť žalobkyně je právnickou osobou.
94. Soud neshledal ani to, že by správní řízení bylo vedeno jakkoliv formálně, či že by žalobkyni nebyl poskytnut dostatečný prostor k uplatnění jejích práv. Žalobkyně uplatnila v průběhu správního řízení velké množství důkazních návrhů, s nimiž se správní orgány v odůvodnění správních rozhodnutí bezesbýtku vypořádaly. Soud v této souvislosti konstatuje, že správní orgány nejsou povinny provést veškeré účastníky navržené důkazy, pakliže však některé neprovedou, je vždy jejich povinností uvést, proč tak neučinily. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, sp. zn. 8 As 100/2011, podle něhož „není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů

neznamená, že by bylo rozhodujícím orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“

95. Co se týče možnosti uplatnění procesních práv žalobkyně, soud neshledal, že by jí správní orgány v uplatňování jejích práv jakkoliv bránily. Jak již soud konstatoval shora, žalobkyně v řízení uplatnila řadu důkazních návrhů a současně se podáním ze dne 6. 6. 2023 ve věci vyjádřila. Ministerstvo žalobkyni následně výzvou ze dne 21. 6. 2023, č.j. MZP/2023/810/994, vyzvalo k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí a k vyjádření k nim. Přístup do správního spisu byl následně právnímu zástupci žalobkyně umožněn elektronicky formou zaslání hypertextového odkazu. Žalobkyně se k podkladům pro vydání rozhodnutí dále vyjádřila podáním ze dne 10. 7. 2023. Soud tedy neshledal, že by správní orgány svým postupem jakkoliv zasáhly do procesních práv žalobkyně.

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

96. Žalobkyně uplatnila také návrh 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 ze dne 24. 1. 2019, č.j. 5 As 279/2016–45, v němž se Nejvyšší správní soud vyjádřil k možnosti moderace uložené pokuty soudem takto: *„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 vyřazeny. Individuální závažnost protiprávního jednání je v daném případě představována množstvím 95 290 tun emisí oxidu uhličitého, pro které žalobkyně nevyřadila emisní povolenky. Soud na tomto místě znovu odkazuje na již v bodě 84 tohoto rozsudku citovanou pasáž napadeného rozhodnutí, v níž ministr 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 žalobkyní 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 žalobkyni, zcela odpovídá principu legitimního očekávání. Soud se ztotožnil i se závěrem správních orgánů ohledně možnosti upustit od potrestání, které by podle nich

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

„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. Soud 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. Žalobkyně musela být velmi dobře obeznámena s touto situací na trhu s povolenkami a měla tak dle názoru soudu i dostatečně dlouhé časové období k přijetí adekvátních opatření, jimiž by předešla či alespoň zásadně omezila negativní následky svého závadného jednání. Soud tedy shrnuje, že při zohlednění veškerých shora uvedených skutečností nepřistoupil k moderaci výše uložené pokuty žalobkyni v dané věci, byť se jedná o velmi vysokou částku, jež by zajisté mohla být způsobilá vzhledem k majetkové a finanční situaci žalobkyně významně ohrozit či v krajním případě zničit její majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost, neboť dospěl k závěru, že vzhledem k zásadnímu významu chráněného veřejného zájmu je posuzovaná sankce v tomto konkrétním případě nejen přiměřená, nýbrž i adekvátní a spravedlivá.

97. Soud tedy nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. prvním výrokem rozsudku zamítl.
98. Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto ve druhém výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 5. listopadu 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu