

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **ENERGY Ústí nad Labem, a. s.**, se sídlem Žukovova 100, Ústí nad Labem, zastoupena JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 1. 2. 2024, č. j. MZP/2023/290/952, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2024, č. j. 15 A 18/2024 – 109,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek spočívající v tom, že až do skončení řízení o kasační stížnosti se pozastavují účinky rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2024, č. j. 15 A 18/2024–109, a rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 1. 2. 2024, č. j. MZP/2023/290/952.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a návrh na přiznání odkladného účinku

[1] Žalobkyně byla rozhodnutím Ministerstva životního prostředí uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „zákon o podmínkách obchodování s povolenkami“), a byla jí podle § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami uložena pokuta ve výši 295 877 587,86 Kč. Ministr životního prostředí zamítl odvolání žalobkyně napadeným rozhodnutím. Proti němu žalobkyně brojila žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl. Na návrh žalobkyně přiznal žalobě odkladný účinek.

[2] Proti napadenému rozsudku žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojila kasační stížností, se kterou spojila návrh na přiznání odkladného účinku. Ten odůvodnila tak, že povinnost uhradit uloženou pokutu, zvláště na začátku topné sezóny, by pro ni znamenala

nutnost ukončit svou činnost, přičemž by došlo také k zásahu do jejího práva vlastnit majetek a podnikat.

[3] Stěžovatelka uvedla, že by výkon rozhodnutí pro ni znamenal nevratné odepření práva na soudní ochranu, neboť by musela ukončit svou činnost dříve, než by soud meritorně rozhodl. Toho si podle ní byl vědom i městský soud, který odkladný účinek žalobě přiznal. Současně upozornila na to, že stejný právní názor zaujal i kasační soud ve skutkově a právně obdobné věci shodné stěžovatelky v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 279/2024. Do konce dubna 2023 nebyla stěžovatelka schopna vyřadit z obchodování takové množství emisních povolenek, které přesně odpovídá množství jí vykázaných a ověřených emisí skleníkových plynů za rok 2022, a to podle ní v důsledku objektivních a na její vůli nezávislých okolností. Mechanickou aplikací práva jí byla uložena pokuta ve výši bezmála 300 milionů Kč, která má v této excesivní výši pro stěžovatelku likvidační charakter.

[4] Stěžovatelka odkázala na své výroční zprávy za roky 2018 - 2023, ze kterých vyplývá, že v roce 2018 byla v zisku. Od roku 2019 je při srovnatelném obratu ve ztrátě, která se postupně zvyšuje (za rok 2019 byla ve ztrátě ve výši cca 56 milionů Kč, v roce 2023 už cca 127 milionů Kč). Tento nepříznivý vývoj hospodaření očekává i v roce 2024. Hospodářskou situaci podle stěžovatelky ovlivnila kombinace faktorů: cena emisních povolenek, covidová pandemie, válka na Ukrajině a inflace. Stěžovatelka předložila také účetní závěrku za rok 2023, finanční plán pro rok 2024, předběžný přehled o finančních tocích v roce 2024, předběžnou výsledovku a předběžnou rozvahu za rok 2024, aktuální výpisy z bankovních účtů a fakturaci za první, druhý a třetí kvartál roku 2024. Stěžovatelka uvedla, že zvládá hradit pouze náklady nutné k zajištění svého provozu a nemá k dispozici provozní finanční prostředky na úhradu pokuty – stav na bankovních účtech činí aktuálně cca 6 milionů Kč – a nemá ani možnost finanční prostředky získat jinak, například prodejem aktiv.

[5] Stěžovatelka upozornila, že pokuty ukládané za porušení povinnosti odevzdat emisní povolenky na ni mají rdousící efekt a likvidační důsledky. Napadené rozhodnutí a napadený rozsudek jsou podle ní nesprávné, nezákonné a protiústavní. Tím spíše je třeba kasační stížnosti přiznat odkladný účinek.

[6] Nutnost úhrady pokuty se podle stěžovatelky nadto negativně projeví i v právní sféře dalších osob. Byla by donucena ukončit pracovní poměry svých zaměstnanců, což by podle vyjádření odborové organizace, které doložila, ještě více prohloubilo nezaměstnanost v Ústeckém kraji. Stěžovatelka by nebyla schopna dostát ani svým povinnostem vůči odběratelům energie – tedy více než stovce domácností a řadě společností, jejichž seznam taktéž doložila. Ukončení dodávky energií v takovém rozsahu by v lokalitě podle stěžovatelky znamenalo ještě větší prohloubení současné energetické krize – domácnosti i podniky by se ocitly bez tepla a následně by je převzal jiný dodavatel za násobně vyšší částky. Důsledky zastavení dodávek tepla demonstrovala stěžovatelka na dvou společnostech, které jsou jejími největšími odběrateli tepla a které se k potřebě dodávek vyjádřily dopisy, jež stěžovatelka rovněž předložila. Ukončení činnosti by tak vedlo k lavinovému efektu, v jehož rámci by svou činnost musely ukončit také další společnosti, a nebyla by dále zajištěna základní potřeba tepla pro obyvatele Ústí nad Labem. Stěžovatelka doložila plán krizové připravenosti a expertní stanovisko; z prvně uvedeného

pokračování

vyplývá, že energetická zařízení stěžovatelky mají charakter prvku kritické infrastruktury, stanovisko pak analyzuje dopad zastavení provozu teplárny stěžovatelky a uvádí, že by vznikly fatální ekonomické, sociální a bezpečnostní problémy pro obyvatelstvo i průmysl.

[7] Stěžovatelka považuje za podstatné, že vždy plnila své veřejnoprávní povinnosti. Žádná zdravotní pojišťovna, okresní správa sociálního zabezpečení, finanční úřad ani celní úřad vůči ní neeviduje žádné nedoplatky, penále ani pokuty, což doložila potvrzením příslušných orgánů. Také má snahu ukončit využívání hnědého uhlí a vyvíjí tak aktivity pro snížení své produkce emisí.

[8] Stěžovatelka se domnívá, že neexistují další osoby, kterým by mohla v případě přiznání odkladného účinku vzniknout újma. Ani městský soud žádnou takovou újmu neshledal. Její újma by přitom byla naopak citelná, neboť obnova původního stavu by byla po výkonu rozhodnutí již nemožná. Odklad platby pokuty není ani v rozporu s veřejným zájmem, neboť jde pouze o posunutí platby v čase. Naopak z hlediska proporcionality by nepřiznání odkladného účinku představovalo větší zásah do ústavně zaručených práv stěžovatelky.

[9] Žalovaný uvedl, že podle něj nejsou podmínky pro přiznání odkladného účinku splněny. Stěžovatelka měla možnost využít zákonných opravných prostředků, což učinila. Ani správní orgány, ani městský soud ji ovšem nepřisvědčily. Přiznáním odkladného účinku by došlo k pozdržení možnosti vymáhat sankci za porušení povinnosti, ke kterému došlo již v roce 2023. Zdůraznil, že pokuta za nevyřazení emisních povolenek byla stěžovatelce uložena také v letech 2021, 2022 a 2023. Nyní probíhá řízení o přestupku spáchaném v roce 2024. Je tak zjevné, že se stěžovatelce daří již několik let provozovat zařízení produkující emise skleníkových plynů, aniž by plnila jednu ze svých základních povinností. Díky oddálení vymáhání pokuty může stěžovatelka pokračovat ve své činnosti spočívající v porušování zákona o podmínkách obchodování s povolenkami. Každý rok nevyřazuje emisní povolenky jen málo subjektů, proto žalovaný pochybuje o významnosti stěžovatelkou tvrzeného „rdousícího účinku“ ukládaných pokut. Česká republika by byla také vystavena riziku řízení o porušení povinnosti vyplývající z unijního práva pro nesprávnou implementaci směrnice 2003/87/ES a její nedostatečné vymáhání. Skutečnost, že je stěžovatelka dodavatelem energie, nemůže vylučovat její přestupkovou odpovědnost. V případě přerušení dodávek energie existují mechanismy pro jejich zajištění jiným způsobem, například Energetický regulační úřad může uložit povinnosti nad rámec licence a pověřit zajištěním dodávek tepla jiného držitele licence. Žalovaný proto navrhl odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznat.

II. Posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku

[10] Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení návrhu a dospěl k závěru, že jsou naplněny podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 73 odst. 2 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.

[11] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat; § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně. Podle § 73 odst. 2

s. ř. s. lze přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[12] Z těchto ustanovení vyplývá, že možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je podle § 73 odst. 2 s. ř. s. podmíněna kumulativním naplněním dvou objektivních podmínek: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[13] Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou vždy individuální, závislé pouze na konkrétní situaci stěžovatele. Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má proto stěžovatel, jenž musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí, z jakých konkrétních okolností vznik újmy vyvozuje a uvést její intenzitu. Stěžovatelem uvedená tvrzení musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu (resp. s napadeným správním rozhodnutím) obává, by pro něj byl zásadním zásahem. Hrozící újma přitom musí být závažná a reálná, nikoliv pouze hypotetická a bagatelní.

[14] Odkladný účinek má charakter institutu mimořádného, vyhrazeného pro ojedinělé případy; je koncipován jako *dočasná procesní ochrana stěžovatele jako účastníka řízení před okamžitým výkonem pro něj nepříznivého soudního, resp. správního rozhodnutí*.

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelka tvrdí konkrétním a individualizovaným způsobem, že výkon rozhodnutí, kterým jí byla uložena pokuta ve výši cca 295 milionů Kč, by pro ni znamenal citelnou a reálnou újmu. Stěžovatelka označila za újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. hrozbu ukončení své činnosti z důvodu likvidační výše pokuty, existenčních problémů jiných na ní závislých podniků a zastavení dodávky stovkám domácností v Ústeckém kraji. Osvědčila, že se nachází v nepříznivě hospodářské situaci, která se v čase zhoršuje. Od roku 2019 je ve ztrátě, v roce 2023 dosahovala ztráta výše 127 milionů Kč. Osvědčila také, že má přes sto zaměstnanců a že energii přímo dodává 135 odběrným místům, do nichž patří jak domácnosti, tak společnosti; některé z nich dále teplo přeprodávají tisícům dalších domácností (například v případě společnosti Tepelné hospodářství města Ústí nad Labem s. r. o. se jedná o dodávky tepla a teplé vody do asi 8 000 domácností). Stěžovatelka tedy osvědčila, že jí hrozí závažná a reálná újma. Příjmy stěžovatelky zjevně nepostačují k uhrazení pokuty. Ta pro stěžovatelku představuje s ohledem na její stávající majetkové poměry velmi citelný zásah do majetkové sféry a nutnost její okamžité úhrady by mohla mít na stěžovatelku závažný dopad.

[16] Nejvyšší správní soud ani neshledal, že by odkladným účinkem mohla třetím osobám vzniknout újma nepoměrně větší než újma hrozící stěžovateli. Jediným subjektem, kterého se přiznání odkladného účinku dotkne, bude stát, neboť tomu bude dočasně odepřeno právo činit kroky vedoucí k vymáhání pokuty. Nic ovšem nenasvědčuje tomu, že by tato újma měla být (nepoměrně) vyšší než ta osvědčená stěžovatelkou.

pokračování

[17] Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti dojde pouze k tomu, že stěžovatelka po určitou dobu nebude muset uloženou povinnost splnit, avšak bude k tomu povinna v případě neúspěchu kasační stížnosti. Veřejný zájem na výběru uložené pokuty je tedy pouze dočasně odložen, a nikoliv znemožněn. Lze proto uzavřít, že přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Hrozba žaloby k Soudnímu dvoru EU pro údajně nezvládnutou implementaci směrnice 2003/87/ES a její nedostatečné vymáhání, jak na ni poukazuje žalovaný, je toliko hypotetická. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v tomto jednom případě, jistě nemůže být projevem systémového pochybení při implementaci práva EU.

[18] Ze shora uvedeného vyplývá, že v posuzované věci byly splněny obě podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyžadované v § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Do rozhodnutí o kasační stížnosti se tak pozastavují účinky rozsudku Městského soudu v Praze ze 5. 11. 2024, č. j. 15 A 18/2024–109, a rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 1. 2. 2024, č. j. MZP/2023/290/952.

[19] Soud připomíná, že může usnesení o přiznání odkladného účinku i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly (§ 73 odst. 5 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.). Z usnesení o přiznání či nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti rovněž nelze dovozovat jakékoliv závěry ohledně toho, jak bude rozhodnuto o samotné kasační stížnosti (usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 - 76, č. 1072/2007 Sb. NSS).

[20] Podání návrhu na přiznání odkladného účinku podléhá poplatkové povinnosti podle položky č. 20 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Stěžovatelka poplatkovou povinnost splnila vylepením kolku v příslušné hodnotě (1.000 Kč) na prvopis kasační stížnosti, jejíž součástí byl i návrh na přiznání odkladného účinku. Nejvyšší správní soud ji proto už k uhrazení soudního poplatku za podání návrhu na přiznání odkladného účinku znovu nevyzýval.

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

V Brně dne 7. ledna 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu