



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka 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 ministryně životního prostředí ze dne 28. 7. 2022, č. j. MZP/2022/430/427, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2024, č. j. 5 A 60/2022 – 113,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v projednávané věci zabýval tím, zda správní orgány musí přihlédnout k individuálním okolnostem při ukládání pokuty za to, že účastník systému obchodování nevyřadil z obchodování stanovený počet emisních povolenek [§ 20 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „zákon o obchodování s povolenkami“)].

[2] Žalobkyně je vlastníkem a provozovatelem teplárny v Ústí nad Labem, která v této lokalitě dodává teplo více než stovce domácností i podnikům. V rámci své činnosti

produkuje mj. emise CO₂, za než ji zákon (§ 9 zákona o obchodování s povolenkami), vycházející z unijního práva [čl. 16 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „směrnice 2003/87/ES“)] ukládá povinnost vyřadit z obchodování (jinak řečeno „spotřebovat“) počet emisních povolenek odpovídající objemu emisí vypuštěných do ovzduší. Za rok 2020 žalobkyně nevyřadila z obchodování dostatečný počet povolenek (91 218 povolenek odpovídající množství 91 218 tun emisí oxidu uhličitého). Žalovaný ji proto uznal vinnou za spáchání přestupku podle § 20 zákona o obchodování s povolenkami a uložil ji pokutu 269 558 608,62 Kč. Ministryně životního prostředí následně napadeným rozhodnutím zamítla rozklad žalobkyně.

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu žalobkyně brojila žalobou, kterou Městský soud v Praze taktéž zamítl. Dospěl k závěru, že na věc je aplikovatelný rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 17. 10. 2013, *Billerud*, C-203/12, ze kterého plyne nemožnost soudu snížit sankci stanovenou směrnicí za nesplnění povinnosti vyřadit dostatečný počet emisních povolenek z obchodování (bod 41 napadeného rozsudku). Neshledal, že by situaci žalobkyně bylo možné považovat za zásah vyšší moci, který by podle citovaného rozsudku umožnil neuložit pokutu ve stanovené výši (body 45-48 tamtéž). Nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že by povinnost vyřadit povolenky měla rdousící efekt (bod 47 tamtéž). Ačkoli mají správní orgány obecně povinnost přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům přestupce a platí pro ně zákaz uložení likvidační pokuty, městský soud s poukazem na judikaturu kasačního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS) uvedl, že za přiměřenou lze ve výjimečných případech považovat 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 (bod 50 tamtéž). Následně zkoumal, zda sankce v případě žalobkyně byla či nebyla – s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci a ve vztahu k ochraně veřejného zájmu – nepřiměřená a shledal, že byla přiměřená (body 51 až 53 tamtéž). Z tohoto důvodu nepředložil předběžnou otázku k SDEU (body 54 a 55 tamtéž).

II. Kasační stížnost

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka shrnula vývoj na trhu s emisními povolenkami od roku 2012 do současnosti. Zlom podle ní nastal v roce 2021, kdy z důvodu pandemie COVID-19 a následné energetické krize zásadně a nepředvídatelně narostla cena emisních povolenek, a to v období 4 let o více než 600 %. Stěžovatelka se proto ocitla v obtížně řešitelné situaci, neboť ceny tepla měla s odběrateli dlouhodobě dohodnuty. Zvýšila-li by cenu tepla, zvětšila by také riziko, že by odběratelé (často nízkopříjmové domácnosti) za něj přestali platit, byli by odpojeni a přecházeli by na systém lokálního vytápění, který znečišťuje ovzduší více. Krátkodobý nárůst cen nemohla pokrýt ani ze svých vlastních zdrojů nebo finančních rezerv, neboť to by jí znemožnilo investovat do přechodu z uhelného kotle na zemní plyn či jiné palivo, čímž by snížila emise. V důsledku povinnosti zaplatit pokutu by stěžovatelka byla nucena ukončit svou činnost a dodávky tepla by musely být zajištěny způsobem, který

pokračování

by vedl k navýšení celkových emisí znečišťujících látek. Mohlo by to tedy paradoxně vést k poškození veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

[6] Podle názoru stěžovatelky § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami výslovně připouští správní uvážení, neboť uvádí, že „lze“ za přestupek uložit pokutu ve výši odpovídající částce 100 EUR, což stěžovatelka chápe jako horní hranici pokuty s možností uložení nižší sankce nebo jejího neuložení. Městský soud provedeným výkladem porušil princip *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*, který přímo plyne z ústavního pořádku. V případě dvou možných výkladů právní normy, z nichž oba jsou rozumné, je tedy nutné upřednostnit ten, který co nejméně zasahuje do základního práva či svobody. V tomto případě je tedy šetrnější právě výklad stěžovatelky.

[7] Žalovaný podle ní pochybil, jestliže uložil stěžovatelce pokutu na základě mechanického výpočtu, aniž by se zabýval osobními a majetkovými poměry žalobkyně a likvidační povahou pokuty. Nesprávně totiž vyložil § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami tak, že předpokládá uložení pokuty v paušální výši bez možnosti odlišného postupu. To je ovšem v rozporu s právem vlastnit majetek (garantovaným na ústavní, unijní i evropské úrovni), principem rovnosti mezi členskými státy EU, zákazem diskriminace a zásadou subsidiarity výkonu pravomocí orgány EU.

[8] Z práva vlastnit majetek podle SDEU i Evropského soudu pro lidská práva podle stěžovatelky vyplývá povinnost při ukládání sankce finanční povahy zkoumat, zda je nepřiměřená a individualizovaná. Povinnost vnitrostátních orgánů ukládat paušální pokutu je také diskriminační, jelikož znevýhodňuje provozovatele usazené v členských státech s nižší úrovní vývoje národního hospodářství a nižší výkonností ekonomiky. Správní trestání je pak oblastí, ve které má unijní právo omezenou působnost, a je tak s ohledem na zásadu subsidiarity nežádoucí, aby EU stanovila výši sankce paušálně.

II.a Rozsudek Billerud

[9] Stěžovatelka je přesvědčena, že městský soud měl ohledně této otázky předložit předběžnou otázku SDEU. Je to pouze tento soud, kdo je oprávněn konečně a autoritativně vyložit obsah práva EU. Nejedná se o *acte clair*, jelikož závěr žalovaného a městského soudu je v rozporu s výše uvedenými zásadami. Nejedná se ani o *acte éclairé*, neboť závěry rozsudku SDEU *Billerud* nejsou na věc stěžovatelky přenositelné. SDEU tehdy vycházel z právní úpravy účinné v roce 2006, která se od té doby výrazně změnila (např. výše pokut razantně vzrostla), soud rozhodoval o odlišných předběžných otázkách a své závěry založil na odlišném skutkovém stavu věci – cena povolenek byla v té době odlišná, stejně jako počet bezplatně přidělovaných povolenek, povolenky nebyly zařazeny do kategorie investičních nástrojů a povinnost vyřazovat povolenky ještě nevyvolávala rdousící efekt. Stěžovatelka proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud předložil SDEU předběžné otázky týkající se toho, zda je uložení paušální pokuty v souladu s právem vlastnit majetek, s principem rovnosti mezi členskými státy EU a se zásadou subsidiarity, a zda lze při výkladu pojmu vyšší moc zohlednit cenové šoky a rdousící efekt.

II.b Vyšší moc

[10] Stěžovatelka je názoru, že ji byl uložen nepřiměřený peněžitý trest. Uložená pokuta je pro stěžovatelku likvidační a má dopad také na stovky až tisíce dalších osob. Okolnosti předcházející spáchání přestupku přitom naplňovaly liberační důvod vyšší moci. Cílem směrnice 2003/87/ES je přijmout efektivní opatření směřující k tomu, aby se předešlo pokušení některých provozovatelů nebo makléřů systém obcházet nebo s ním manipulovat. Právě tato situace ovšem podle ní nastala. Pro posouzení přitom není rozhodující, jak okolnosti dopadaly na jiné subjekty, ale pouze na stěžovatelku. Ta se totiž ocitla v situaci, v níž splnění povinností nebylo objektivně možné vzhledem k vnějším, neovlivnitelným okolnostem. Jestliže městský soud uvedl, že stěžovatelka měla nakoupit povolenky během roku 2020, neadekvátně zohledňuje kontext. V roce 2020 se podniky nacházely ve zcela nepředvídatelné a výjimečné situaci způsobené pandemií, opakovaně byl vyhlášován nouzový stav, který měl dopad na ekonomiku a podnikatelské prostředí. Podniky se tak zaměřovaly zejména na udržení provozu a přežití. Dynamika pandemie znemožňovala dlouhodobé plánování a investice. Jelikož byly podle stěžovatelky naplněny podmínky vyšší moci, měl městský soud od uložení pokuty upustit.

[11] Aplikace právních norem v oblasti emisních povolenek by podle stěžovatelky měla být citlivá na individuální okolnosti každého případu. V roce 2021 nabylo účinnosti nařízení vlády č. 565/2020 Sb., o podmínkách poskytnutí kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny. Tento krok vlády ukazuje, že cena povolenek dosáhla takové úrovně, že vládní podpora byla nezbytná, aby podniky nebyly nadměrně zatíženy. Výše ceny povolenek je přitom rozhodujícím faktorem pro (ne)splnění zákonných povinností. Stěžovatelka neměla k podpoře přístup.

[12] Jestliže městský soud dospěl k závěru, že se o vyšší moc nejednalo, měl dále zkoumat, zda okolnosti nenaplňují podmínky krajní nouze podle § 24 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“).

II.c Protiústavnost stanovené pokuty a její rozpor s mezinárodními závazky v oblasti lidských práv

[13] Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že uložení paušální sankce je absolutně nepřipustné, a to zcela nezávisle na testu proporcionality. Městský soud se měl proto zabývat samotnou nepřipustností sankce. Stěžovatelka odkázala na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 1. 2022, *Krayeva proti Ukrajině*, stížnost č. 72858/13 (zejména body 31–34) a ze dne 9. 10. 2018, *Gyrlan proti Rusku*, stížnost č. 35943/15 (zejména body 31 a 32).

[14] Ustanovení § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami je podle stěžovatelky protiústavní, neboť neumožňuje ukládanou pokutu snížit či od uložení upustit. Protiústavní je taktéž § 9 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 1 téhož zákona, neboť ukládá stěžovatelce povinnost, která má rdousící efekt. Nákup a vyřazování povolenek představuje „ekologickou daň“, a proto by se na ni měly uplatnit zásady daňového práva, zejména předvídatelnost daňové povinnosti. Cena povolenek se přitom neustále mění a její vývoj nelze předvídat, daňová povinnost tedy není stanovena předvídatelným a zákonným způsobem. Rdousící efekt spočívá v nutnosti vynaložit nepředvídatelně vysoké náklady na nákup povolenek a v následném uložení a vymáhání likvidační pokuty, čímž se činnost

pokračování

stěžovatelky stává bezúčelnou a nemožnou. Náhlý, výrazný a nepředvídatelný vzestup cen emisních povolenek totiž vytvořil zásadní disproporci mezi uloženou povinností a reálnou možností stěžovatelky. Podle judikatury Ústavního soudu přitom platí, že pro konstatování protiústavnosti postačí, aby rdousící efekt dopadal byť jen na jediný subjekt.

[15] Městský soud vysokou pokutu odůvodnil zájmem na ochraně životního prostředí a snižování skleníkových plynů na přírodu a lidstvo, který v tomto konkrétním případě převáží nad ochranou majetku a z toho vyplývajícím zákazem ukládání likvidačních pokut. Stěžovatelka s tímto závěrem nesouhlasí, neboť ochrana životního prostředí a snižování skleníkových plynů nemůže ospravedlnit ukládání pokuty, která by měla likvidační účinky na podniky. Zájem na ochraně životního prostředí musí být vyvážen ochranou základních práv jednotlivců.

II.d Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[16] Napadený rozsudek je podle stěžovatelky také nepřezkoumatelný ve vztahu k závěrům o použitelnosti rozsudku SDEU *Billerud*. Městský soud se dostatečně nevypořádal s rozdíly na trhu s povolenkami v období od vydání citovaného rozsudku v roce 2013 do současnosti. Pominul, že k nárustu cen došlo již v březnu a dubnu 2021, které byly pro stěžovatelku klíčové. Nezabýval se ani širšími ekonomickými faktory v době pandemie COVID-19, zejména vzhledem k specifickým okolnostem týkajícím se stěžovatelky (její hospodářské situaci a schopnosti reagovat na tento cenový vývoj).

III. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že argumenty vznesené v kasační stížnosti jsou prakticky totožné s argumentací uplatněnou v rozkladu a žalobě. Proto odkázal na svá vyjádření v řízení před městským soudem a na správní rozhodnutí. S napadeným rozsudkem se ztotožnil.

[18] Vymezil se však proti námitce stěžovatelky vztahující se k nařízení vlády č. 565/2020 Sb., neboť toto nařízení bylo přijato za účelem zavedení schématu státní podpory pro kompenzaci zvýšených nákladů na elektřinu způsobených systémem obchodování s emisními povolenkami podle harmonizovaných pravidel a předcházení tak případným únikům uhlíku. Možnost přijetí této formy podpory přímo umožňuje směrnice a tento mechanismus je využíván i v jiných členských státech. Kompenzace nepřímých nákladů tak nejsou dokladem příliš vysoké ceny emisních povolenek, nýbrž dočasným ochranným a motivačním nástrojem pro sektory s vysokou obchodní a emisní intenzitou, kterým se cena povolenky promítá do ceny jimi spotřebované elektřiny a které by z důvodů zvýšených nákladů na elektřinu mohly být nekonkurenceschopné v porovnání se zeměmi, kde emise žádným poplatkem zatížené nejsou. Zařízení stěžovatelky je naproti tomu energetickým zařízením, které energii samo vyrábí, a náklady na emisní povolenky tak může promítat do cen elektrické energie a tepla. Zároveň není ohroženo konkurencí dodávek tepla z jiných zemí a případné přidělení kompenzace stěžovateli by ji tak bezdůvodně zvýhodňovalo. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[20] Zákon o obchodování s povolenkami v rozhodném znění v § 9 odst. 1 stanovil, že *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.*

[21] Podle § 20 zákona o obchodování s povolenkami v rozhodném znění platilo, že:

1. *Účastník systému obchodování nebo osoba, která byla v předchozím roce účastníkem systému obchodování, se dopustí přestupku tím, že nevyřadí z obchodování povolenky podle § 9.*
2. *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 [...].*

[22] Podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87/ES *[č]lenské 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. [...]*

IV.a Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[23] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94; ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97; a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06; či rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS; ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52; ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62; a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací.

pokračování

[24] Stěžovatelka shledává nepřezkoumatelnost v otázce aplikovatelnosti rozsudku *Billerud* na její situaci a posouzení naplnění liberačního důvodu vyšší moci. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Na obě tyto otázky městský soud obsáhle a dostatečně přesvědčivě odpověděl (viz body 45-48 napadeného rozsudku).

[25] Stěžovatelka také namítá, že se městský soud měl zabývat také tím, zda okolnosti nenaplní podmínky krajní nouze. Veškeré relevantní skutkové okolnosti přitom podle ní před soudem tvrdila. Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Soud má povinnost přezkoumat napadené rozhodnutí zásadně v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Žalobní body musí obsahovat jak skutkové, tak právní důvody, pro které žalobce považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb.). Stěžovatelka přitom v řízení před městským soudem netvrdila, že by jednala za krajní nouze, a tedy že její jednání není přestupkem. Městský soud proto ani nemusel tuto úvahu provést.

IV.b K povinnosti aplikovat správní uvážení a k (ne)moderaci pokuty městským soudem

[26] Stěžovatelka namítá, že žalovaný měl zvážit uložení nižší sankce nebo od sankce úplně upustit, resp. městský soud měl pokutu moderovat, neboť zákonný text takový výklad umožňuje. Aplikace rozsudku SDEU *Billerud* je podle něj přitom nepřipadná, neboť se od doby vydání rozsudku situace na trhu s emisními povolenkami změnila a povinnost povolenky vyřazovat tehdy ještě nevyvolávala rdousící efekt. Jestliže jej soud přesto aplikuje, naplňuje stěžovatelčina situace tam uvedenou výjimku vyšší moci. Tato námitka je nedůvodná.

[27] Stěžovatelka se mylí, domnívá-li se, že česká právní úprava stanovující sankci připouští dvě rovnocenné varianty výkladu. Ačkoli ustanovení § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami stanovovalo, že za přestupek lze uložit pokutu ve výši odpovídající částce 100 EUR (nyní účinné znění již toto slovo neobsahuje), je třeba připomenout, že jde o transpozici článku 16 odst. 3 směrnice 2003/87/ES. Jak uvedl již městský soud (body 40 až 44 napadeného rozsudku), směrnice naopak nepřipouští jiný výklad než takový, že správní orgán ani soud nemají možnost stanovit jinou než paušálně stanovenou výši pokuty. Tento závěr přitom aproboval také SDEU ve věci *Billerud* (bod 42).

[28] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že tento rozsudek je již překonaný a nelze jej na nynější věc aplikovat. Ačkoli SDEU rozhodoval v roce 2013 o úpravě z roku 2006, kasační soud má ve shodě s městským soudem za to, že v rozhodném období nedošlo k takové změně skutkových okolností ani právní úpravy, aby již neplatila východiska, ze kterých SDEU ve věci *Billerud* vyšel, a tedy aby již neplatil závěr, který SDEU učinil. Jak přitom poukázal také městský soud, přiměřenost sankce posuzoval SDEU i o dva roky později, kdy v usnesení ze dne 17. 12. 2015, *Bitter*, C-580/14, shledal přiměřenou také již aktuální výši pokuty, „i když vnitrostátní soud nemůže nijak upravit její výši“ (usnesení *Bitter*, bod 28). Je tak zřejmé, že z unijního práva nadále plyne, že členské státy (a jejich vnitrostátní orgány) nemají jinou možnost, než uložit za přestupek podle § 20 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami pokutu v konkrétní výši ekvivalentu jedné tuny oxidu uhličitého. SDEU se přitom již vyjádřil nejen k výkladu čl. 16 odst. 3 směrnice

2003/87/ES, ale přezkoumal také jeho platnost (rozsudek *Billerud*, bod 42). Závěry městského soudu a žalovaného tudíž ob stojí. Z tohoto důvodu neshledal ani důvod předložit SDEU předběžnou otázku, jedná se totiž o *acte éclairé*.

[29] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že vyřazení dostačujícího množství povolenek je povinností, pro jejíž nesplnění určuje směrnice 2003/87/ES fixní částku, kterou musí provozovatel zaplatit. Jak uvedl SDEU v rozsudku ze dne 29. 4. 2015, *Nordzucker AG*, C-148/14, článek 16 směrnice obsahuje dva různé režimy sankcí, upravené v prvním a třetím odstavci. Pro sankce, jejichž pravidla stanoví členské státy podle čl. 16 odst. 1, platí, že je nutno zkoumat jejich přiměřenost, neboť toto ustanovení určuje, že *sankce musí být účinné, přiměřené a dostatečně odrazující* (srov. rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 8. 3. 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20). To se ovšem neuplatní pro harmonizovanou pokutu uvedenou v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87/ES stanovenou striktně pouze pro porušení povinnosti vyřadit z obchodování takové množství povolenek, které je vykázáno a ověřeno v souladu s čl. 15 směrnice 2003/87/ES (rozsudek *Nordzucker AG*, body 29 a 30). Tato harmonizovaná fixní částka je totiž součástí nástroje regulace trhu s emisními povolenkami. Je totiž spjata s tvorbou cen emisních povolenek, na níž je přímo navázána – producent emisí má vždy na výběr, zda prostřednictvím investic do technologií sníží emise vypuštěné do ovzduší, nebo zda bude prostředky investovat do pořízení příslušného množství povolenek, které pak musí vyřadit, nebo zda namísto toho odvede tuto fixní částku. Jde tak o součást této dynamiky investic a nákladů, jejichž společným účelem je snížení produkce emisí. Podle kasačního soudu to pak odůvodňuje to, že při jejím uložení se nezkoumají individuální poměry konkrétního producenta, který porušil povinnost vyřadit příslušné množství povolenek.

[30] Pokud se jedná o otázku, zda nebyla naplněna podmínka *vyšší moci*, kterou rozsudek *Billerud* uvádí jako výjimku ze zákazu změny výše sankce, odpověď na ni dostatečně stěžovatelce podal městský soud a kasační soud s tímto posouzením souhlasí. Stěžovatelka ve své žalobní argumentaci vztahovala vyšší moc zejména k „drakonické výši cen emisních povolenek“ (str. 11 žaloby). Z dokazování před městským soudem ovšem nevyplynul významný nárůst ceny v době, která je relevantní pro posouzení naplnění podmínky vyšší moci.

[31] Městský soud dospěl k závěru, že „*neobvyklý růst cen, tzv. cenový šok, na trhu s emisními povolenkami se v době rozhodné pro vyřazení povolenek z obchodování do 30. 4. 2021 neuskutečnil*“ (bod 47 napadeného rozsudku). Vyšel totiž z toho, že průměrná cena emisní povolenky pro rok 2020 činila cca 25 EUR/t CO₂, k 1. 4. 2021 emisní povolenka stála 42,47 EUR/t CO₂, ještě v listopadu 2021 přitom emisní povolenka stála 56,94 EUR/t CO₂. Cena tak začala znatelně stoupat až na konci roku 2021, což je ovšem pro povinnost stěžovatelky vyřadit z obchodování povolenky do 30. 4. 2021 již nepodstatné. Ani porovnání ceny emisních povolenek v roce 2021 s cenou v roce 2017 není případná, neboť – jak sama stěžovatelka uvedla – během této doby proběhly změny systému obchodování s povolenkami, které měly na výši ceny povolenek vliv. Tyto změny (a na ně navázaný konstantní růst ceny) ovšem vycházejí z principu fungování celého systému (jak jej vysvětlil městský soud v bodě 47 napadeného rozsudku) a jsou s ním v souladu.

[32] Ani přijetí nařízení vlády č. 565/2020 Sb. nesvědčí o tom, že by měla být stěžovatelka jako výrobce energie ohrožena natolik, aby zákonodárce přistoupil k její ochraně. Jak správně poukázal žalovaný, toto nařízení je určeno podnikům z energeticky

pokračování

náročných odvětví. Jak vyplývá z důvodové zprávy k § 11 zákona o obchodování s povolenkami (který je zákonným podkladem pro vydání tohoto nařízení), zákonodárce naopak předpokládá, že výrobci energie promítnou vyšší cenu povolenek do ceny energie účtované těmto podnikům. To je také důvodem, proč stěžovatelka neměla k podpoře přístup.

[33] Nejvyšší správní soud konečně ani neshledal, že by povinnost vyřadit emisní povolenky z obchodování způsobovala rdousící efekt. Poukazuje-li stěžovatelka na vlastní ekonomickou situaci a okolnosti jejího podnikání, postačí odkázat na vypořádání této námitky již žalovaným v napadeném rozhodnutí (které stěžovatelce zopakoval také městský soud): „[n]eschopnost 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.“ Jak dodal městský soud, okolnosti věci svědčí o tom, že „se ze strany žalobce v případě porušení povinnosti dle § 9 zákona o obchodování s emisními povolenkami nejednalo o nečekanou či nepředpokladatelnou situaci, již by bylo způsobeno porušení zákona; nýbrž o skutečnost, která nasvědčuje spíše závěru, že se žalobce potýká se zásadním interním selháním organizačních mechanismů ve svém podniku, jenž mu brání dostát svým zákonným povinnostem“ (bod 51 napadeného rozsudku).

[34] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že situace na trhu s emisními povolenkami na přelomu let 2020 a 2021 nenaplnila pojem *vyšší moc*.

IV.c K zásahu do práva vlastnit majetek a zákazu ukládání likvidačních pokut

[35] Stěžovatelka namítá, že povinnost stanovená v § 20 zákona o obchodování s povolenkami je v rozporu s právem vlastnit majetek, tedy v rozporu s Listinou základních práv a svobod, s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a s Listinou základních práv Evropské unie. Na úrovni práva EU je také v rozporu s principem rovnosti mezi členskými státy EU, zákazem diskriminace a zásadou subsidiarity výkonu pravomocí orgány EU. Tato námitka není důvodná.

[36] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že právo vlastnit majetek není absolutní a může být omezeno vnitrostátním, resp. unijním právem.

[37] Základním východiskem úvah kasačního soudu je skutečnost, že SDEU již jednoznačně vyslovil, že z unijního práva plyne nemožnost vnitrostátních orgánů a soudů změnit výši pokuty za nevyřazení emisních povolenek z obchodování. Ve věci *Billerud* přitom dospěl k závěru, že stanovení paušální pokuty nebylo v rozporu se zásadou proporcionality, která vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (rozsudek *Billerud*, body 34 a 42). Přestože se výslovně nezabýval rozporem stanovené sankce s jinými stěžovatelkou

namítanými principy explicitně, nelze jen z tohoto důvodu dovozovat, že se jedná o otázku nezodpovězenou. Při zkoumání proporcionality sankce musel nutně SDEU zvážit zásah do práva na majetek – neboť to je při ukládání finančních sankcí právě protikladem zájmu na přísnosti sankce (vyšší pokutě) – a soulad s dalšími zásadami unijního práva.

[38] Pokud jde o rozpor s Listinou základních práv a svobod, platí, že Ústavní soud považuje evropské institucionální zajištění standardu ochrany lidských práv a základních svobod za kompatibilní se standardem zajišťovaným na základě ústavního pořádku České republiky (nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, č. 446/2008 Sb., bod 197; či ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04). Neaplikovat právo Evropské unie přitom lze pouze zcela výjimečně, „pokud by vývoj v ES, resp. EU, obrozoval samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány ČR, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy ČR)“ (viz tamtéž).

[39] Obdobné platí pro standard ochrany zajišťovaný Úmluvou. Evropský soud pro lidská práva stanovil domněnku, že je-li mezinárodní organizace, na niž orgány členského státu přenesly část svých pravomocí (Evropská unie), s to garantovat srovnatelnou, byť ne nezbytně identickou, míru ochrany základních práv jako Úmluva, pak je nutno předpokládat, že plní-li stát své závazky vyplývající z členství v této mezinárodní organizaci (Evropské unii), jedná i v souladu se svými závazky vyplývajícími z Úmluvy [srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bosphorus Hava Yollari Turzim ve Ticaret Anonim Sirketi proti Irsku* ze dne 30. 6. 2005, č. stížnosti 45036/98, body 152 až 158; či nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08; nebo ze dne 8. 4. 2021, sp. zn. II. ÚS 3345/20, bod 29]. Ve vztahu k Evropské unii a unijnímu právu má pak Evropský soud pro lidská práva za to, že základním právům jednotlivců poskytují srovnatelnou míru ochrany jako Úmluva (rozsudky velkého senátu ve věci *Avotins proti Lotyšsku*, ze dne 23. 5. 2016, č. 17502/07, bod 103; či ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku* ze dne 21. 1. 2011, č. 30696/09, bod 338). Shora uvedená domněnka se neuplatní, pokud jednání státu šlo nad rámec povinností plynoucích z členství v této mezinárodní organizaci (Evropské unii) nebo pokud stát poskytl základním právům zaručeným Úmluvou zcela zjevně nedostatečnou ochranu.

[40] Tyto předpoklady se uplatní také v nynější věci.

[41] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že by aplikace norem v oblasti emisních povolenek měla být zvláště citlivá na individuální okolnosti každého případu. Naopak, SDEU ve věci *Billerud* vyložil, že účel systému, resp. přinejmenším harmonizované pokuty, je přesně opačný (srov. rozsudek *Billerud*, bod 25). Přísnost je potřeba jak u stanovení celkového množství přidělovaných povolenek (bod 26 tamtéž), tak i u trestání pro jejich nevyřazení: [p]ovinnost vyřadit povolenky [...] a odpovídající paušální pokuta [...] se totiž unijnímu zákonodárci při snaze o dosažení legitimního cíle vytvoření fungujícího systému obchodování s povolenkami na emise ekvivalentu oxidu uhličitého zdály nezbytné k tomu, aby se předešlo pokušení některých provozovatelů nebo makléřů obcházet nebo manipulovat systém prostřednictvím spekulací na cenu, množství, lhůty nebo složité finanční produkty, jež vznikají na každém trhu [...] relativně vysoká úroveň pokuty je odůvodněna potřebou přísného a v celé Unii soudržného trestání nesplnění povinnosti vyřadit dostatečné množství povolenek.“ (bod 39 tamtéž).

pokračování

[42] Systém obchodování s emisními povolenkami má totiž za cíl snížit emise skleníkových plynů do atmosféry na úroveň, jež brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a tedy chránit životního prostředí (rozsudek *Billerud*, bod 27). Povinnost vyřadit povolenky z obchodování je jedinou povinností, ke které směrnice 2003/87/ES přiřazuje konkrétní sankci, aniž by její výši či podmínky jejího ukládání ponechala na rozhodnutí členských států. Do volby takové výše částky fixně stanovené unijním zákonodárcem „*se promítlo politické směřování v kontextu, v němž bylo nutné čelit závažným obavám v oblasti životního prostředí. [...] 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*“ (rozsudek *Billerud*, bod 36).

[43] Konkrétní výše pokuty je stanovena pro každý ekvivalent tuny oxidu uhličitého. To znamená, že se přímou úměrou odvíjí od míry porušení zákonné povinnosti. Vyšší pokuta tak hrozí větším znečišťovatelům, kteří měli povinnost vyřadit z obchodování větší počet povolenek. Bude tak zpravidla odviset od skutečnosti, že se jedná o rozsáhlý provoz, který by měl ovšem zároveň generovat větší zisk.

[44] Zároveň je její výše úzce spjata se škodou, kterou množství emisí oxidu uhličitého, za které jsou povolenky vyřazovány, způsobuje na životním prostředí. Jak uvedl již městský soud, „[k] vypouštění skleníkových plynů dochází již při samotném provozu žalobce, přičemž žalobce není objektivně schopen se podílet na minimalizaci škod na životním prostředí nákupem emisních povolenek a dostát svým povinnostem“ (bod 51 napadeného rozsudku). Tuto škodu odborné studie vyčíslují v řádu vyšších desítek až stovek EUR či USD na jednu tunu oxidu uhličitého (napadené rozhodnutí, str. 10), škoda tedy zhruba odpovídá sankci, která je za přestupek stanovena. Žalovaný nicméně v napadeném rozhodnutí upozornil, že i toto vyčíslení je problematické, neboť nezahrnuje i škody nevyčíslitelné (jako např. zdraví, lidský život, poškození biodiverzity, aj.).

[45] Systém obchodování s emisními povolenkami dává znečišťovatelům na výběr alokovat své finanční prostředky buďto do stále zvyšující se ceny povolenek (popř. pokuty za neodvedení stanoveného počtu povolenek), nebo přejít na jiný způsob výroby tepla, který sníží jejich emise a tím i náklady spojené s nákupem povolenek. Jak výstižně uvedl městský soud: „*i samotný způsob fungování systému pro obchodování s emisními povolenkami brání soudu upřednostnit v daném případě ochranu majetkových práv žalobce a předejít uložení likvidační pokuty, neboť by tím došlo ke znemožnění řádného fungování systému EU ETS, jež má přispět k ochraně životního prostředí a ke splnění závazků Evropské unie a jejích členských států vyplývajících z Kjótského protokolu. Tento právní závěr pak ve své podstatě odstrašuje třetí subjekty od toho, aby jednaly v rozporu se zákonem, a současně spoléhaly na povinnost správních orgánů a soudů, které nebudou moci ukládat sankce dle zákona (a Směrnice); tudíž, že se nebude moci zamezit situaci, kdy bez ohledu na to, jakou výši povolenek nevyřadí, bude jim de facto ukládána stejná či natolik nízká sankce, že se to na jejich majetkové podstatě neprojeví, příp. v minimální míře*“ (bod 53 napadeného rozsudku).

[46] Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že soudy, a to i ty evropské, zohledňují změnu klimatu a zdůrazňují potřebu jeho ochrany jakožto důležitý veřejný zájem (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*

a ostatní proti Švýcarsku, ze dne 9. 4. 2024, č. stížnosti 53600/20). S tím ovšem nutně souvisí omezení jiných lidských práv, a to i práva vlastnit majetek.

[47] Ze shora uvedeného je zřejmé, že nastoupení jiných systémů ochrany lidských práv při aplikaci unijního práva přichází v úvahu pouze jako ultima ratio, tedy jako hraniční pojistka v případě, když by ochrana na unijní úrovni systémově selhala. V daném případě se však nejedná o takovou výjimečnou situaci, která by odůvodnila nutnost odchýlit se od předpokladu ekvivalentní ochrany systémů chránících lidská práva v ústavním pořádku ČR a dle Úmluvy.

V. Závěr a náklady řízení

[48] Napadený rozsudek městského soudu je zákonný. Nejvyšší správní soud proto z výše uvedených důvodů kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[49] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu