



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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 100/27, 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 :

- I. Návrh žalobkyně na přerušení řízení o kasační stížnosti **se z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- III. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 31. 7. 2023, č. j. MZP/2023/810/1104, Ministerstvo životního prostředí (dále též „ministerstvo“) uložilo žalobkyni pokutu ve výši 295 877 587,86 Kč za přestupek spočívající v tom, že žalobkyně jakožto účastnice systému obchodování s emisními povolenkami ve smyslu § 20 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění účinném do 9. 4. 2024 (dále „zákon o obchodování s povolenkami“), nevyřadila za rok 2022 stanovený počet emisních povolenek z obchodování. Žalobkyně byla povinna vzhledem k množství emisí

uvedenému v ročním výkazu vyřadit 114 145 emisních povolenek, avšak vyřadila pouze 18 855 těchto povolenek. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, avšak ministr životního prostředí jej shora označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu žalobkyně brojila žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále „městský soud“) zamítl. K základní sporné otázce, do jaké míry měly správní orgány použít správní uvážení týkající se nutnosti uložení a výše pokuty, uvedl, že ve věci je nutné vycházet z rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) ze dne 17. 10. 2013 ve věci C-203/12, *Billerud*. Z něj vyplývá nemožnost jakkoli upravit sankci stanovenou zcela přesným výpočtem v čl. 16 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (dále „směrnice“) za nesplnění povinnosti vyřadit dostatečný počet emisních povolenek z obchodování. Právní úprava tak brání tomu, aby se pokuta jakkoli odchylovala od přesné paušální výše, s výjimkou případu vyšší moci. Městský soud nicméně neshledal, že by situaci žalobkyně bylo možné vzhledem k tvrzenému překotnému zvýšení cen povolenek na trhu považovat za zásah vyšší moci, který umožnil neuložit pokutu v paušální výši. Postupný růst cen emisních povolenek dle městského soudu souvisel se záměrem unijní úpravy postupně omezovat nabídku povolenek na trhu, a tím motivovat znečišťovatele k investicím do modernějších technologií.

[3] Městský soud dále poznamenal, že jednání žalobkyně nesplnilo podmínky krajní nouze, neboť žalobkyně mohla hrozící nebezpečí odvrátit jinak (např. mohla nakupovat povolenky dříve za nižší cenu, mohla investovat do efektivnější technologie apod.) a nebezpečí nehrozilo bezprostředně. Žalobkyni nepřisvědčil ani v tom, že by zvýšené úhrady za povolenky, resp. uložená sankce měly rdousící efekt. Ačkoli mají správní orgány obecně povinnost přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům přestupce a platí pro ně zákaz uložení likvidační pokuty, za přiměřenou je podle městského soudu ve výjimečných případech možné považovat také sankci, jež bude mít s největší pravděpodobností na sankcionovanou osobu fatální až likvidační důsledky, neboť koresponduje se zásadou proporcionality. Pokud by bylo možno upravovat předem stanovenou výši pokuty, vedlo by to k nefunkčnosti systému obchodování s emisními povolenkami. Položení předběžných otázek k SDEU, které žalobkyně navrhla v reakci na rozsudek *Billerud*, považoval městský soud za nadbytečné. Městský soud rovněž neměl za to, že transpozice směrnice uvedená v § 9 a § 20 zákona o obchodování s povolenkami by byla protiústavní, a to i s ohledem na provedený test proporcionality. Skutkové okolnosti nenasvědčují ani tomu, že by chyběl materiální znak přestupku, neboť jednání žalobkyně představovalo zásah do ochrany životního prostředí a narušení normotvůrcovy snahy o snižování emisí skleníkových plynů. Se správními orgány se městský soud ztotožnil rovněž v tom, že nejsou dány důvody k upuštění od potrestání. V tomto směru nepřisvědčil žalobkyni, že jde o specifický případ, v němž by měl soud moderovat sankci stanovenou správním orgánem podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Podle městského soudu rovněž nebyla dána nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a správní řízení nebylo stíženo ani procesními vadami, které by žalobkyni znemožnily uplatňovat v tomto řízení svá práva.

II. Obsah kasační stížnosti

pokračování

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní předně poukázala na vývoj trhu s emisními povolenkami od roku 2012 do současnosti. Zlom podle ní nastal v roce 2021, v němž zejména z důvodu pandemie COVID-19 a následné energetické krize zásadně a nepředvídatelně narostla cena emisních povolenek. Stěžovatelka se ocitla v obtížně řešitelné situaci, neboť dlouhodobě nasmlouvané ceny tepla nedokázaly pokrývat prostředky nutné na nákup povolenek. Zvýšila-li by cenu tepla, zvětšila by riziko, že by odběratelé za něj přestali platit, byli by odpojeni a přecházeli by na systém lokálního vytápění, který v souhrnu znečišťuje ovzduší více. Nárůst cen povolenek nemohla pokrýt ani ze svých vlastních zdrojů nebo finančních rezerv, neboť to by jí znemožnilo investovat do přechodu z uhlénoho kotle na zemní plyn či jiné palivo, čímž by snížila emise. V důsledku povinnosti zaplatit „drakonickou“ pokutu by stěžovatelka byla nucena ukončit svou činnost, což paradoxně může vést k poškození veřejného zájmu na ochraně životního prostředí (navýšení celkových emisí kvůli přechodu k lokálním zdrojům).

[5] Žalovaný podle stěžovatelky pochybil, jestliže uložil stěžovatelce pokutu na základě mechanického výpočtu (paušální částka 100 eur za ekvivalent tuny oxidu uhličitého s navýšením o harmonizovaný index spotřebitelských cen), aniž by se zabýval jejími osobními a majetkovými poměry 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. Podle názoru stěžovatelky § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami výslovně připouští správní uvážení, neboť uvádí, že za přestupek „lze“ uložit pokutu ve výši stanovené daným výpočtem. Žalovaný v tomto ohledu měl zvážit veškeré mimořádné okolnosti věci tak, aby byly naplněny zásady přiměřenosti a individualizace sankce, včetně možnosti upustit od potrestání. Žalovaný ale takto nepostupoval a městský soud jeho postup potvrdil. Stěžovatelka dodala, že v jejím případě je pokuta likvidační. Její vymáhání povede k zániku stěžovatelky, neboť pokuta převyšuje veškeré její výnosy. V tomto směru připomněla, že vedle jiných odběratelů provádí dodávky i desítkám domácností v Ústí nad Labem, čímž může mít výsledek tohoto řízení vliv na stovky až tisíce osob. Výši uložené pokuty přitom mohl moderovat rovněž městský soud, ale neučinil tak. Kvůli chybějícímu správnímu uvážení došlo k porušení principu *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*, podle něhož v případě pochybností je nezbytné volit ten z možných výkladů právní normy, který co nejméně zasahuje do základního práva či svobody. V tomto případě je šetrnější právě výklad stěžovatelky.

[6] Naopak výklad žalovaného a potažmo i městského soudu podle ní nerespektuje základní práva a svobody. Je v rozporu s právem na majetek, principem rovnosti mezi členskými státy a zásadou subsidiarity. 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. Tomu odpovídá i judikatura Ústavního soudu hovořící o tzv. rdousícím efektu. Stěžovatelka nesouhlasila s názorem městského soudu, že ochrana životního prostředí v tomto případě může ospravedlnit ukládání pokuty s likvidačními účinky. 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. S ohledem na to, že daný výklad se dotýká rovněž čl. 16 odst. 3 směrnice, měl městský soud

předložit SDEU předběžnou otázku, neboť dosavadní rozhodnutí SDEU se dotýkají právní úpravy v jiném znění a posouzení se dělo za výrazně odlišných podmínek. Rozsudek *Billerud* je vzhledem k současné situaci na trhu překonaný. Protože Nejvyšší správní soud má jako soud poslední instance povinnost předběžnou otázku položit, navrhl, aby tak učinil alespoň on, a to ve vztahu k čl. 16 odst. 3 směrnice a možnosti použití uvážení o sankci, případných výjimek z mechanického výpočtu a výkladu pojmu vyšší moci. Stěžovatelka měla rovněž za to, že právní úprava v § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami je protiústavní, a to kvůli rdousícímu efektu a nemožnosti individualizace sankce. V tomto směru by podle ní Nejvyšší správní soud měl při nesouhlasu se závěry stěžovatelky podat návrh na zrušení části daného zákona. Toto tvrzení pak stěžovatelka doplnila přípisem ze dne 7. 4. 2025, v němž uvedla, že v obdobné věci, která se týká jiného časového období a kterou již Nejvyšší správní soud posuzoval (sp. zn. 1 As 279/2024), podala proti rozsudku kasačního soudu ústavní stížnost. Vzhledem k této skutečnosti navrhla nynější řízení o kasační stížnosti přerušit do doby skončení řízení před Ústavním soudem.

[7] Stěžovatelka měla za to, že vzhledem k výše uvedeným skutkovým okolnostem byl naplněn liberační důvod v podobě krajní nouze a vyšší moci. Dostát své zákonné povinnosti totiž nebyla schopna z důvodů nezávislých na její vůli. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že o krajní nouzi nejde, neboť mohla odvrátit hrozící nebezpečí jinak. Investiční rozhodnutí ohledně moderních technologií nejsou podle ní okolností, která by ji zbavovala práva dovolávat se krajní nouze. Ne každý podnikatel má okamžitý přístup k potřebným technologiím a prostředkům pro modernizaci. Hrozící nebezpečí také bylo bezprostřední, neboť převzetí dodávek jiným dodavatelem by znamenalo zásadní navýšení cen pro odběratele. Část odběratelů by se tím dostala do existenčních problémů. Že stěžovatelka odmítla toto navýšení provést, neměl městský soud hodnotit v její neprospěch. Jedná-li se o vyšší moc, stěžovatelka rozporovala konstatování městského soudu o tom, že ostatní subjekty situaci na trhu dokázaly zvládnout. Rozhodující jsou dle ní dopady vnějších okolností na konkrétní osobu a nelze vyloučit, že zásadní dopady nastanou jen u některých subjektů. V tomto směru podotkla, že část podnikatelů nakládajících s emisními povolenkami byla kompenzována prostřednictvím podpor stanovených nařízením vlády č. 565/2020 Sb. Stěžovatelka ale přístup k těmto kompenzacím neměla, což ovlivnilo schopnost plnit její povinnosti. Rovněž není součástí větší energetické skupiny ovládané silným vlastníkem. Argumentaci, že mohla nakupovat emisní povolenky již v roce 2022, stěžovatelka považovala za neadekvátní, neboť v tomto roce byla v naprosto výjimečné a nepředvídatelné situaci, kdy se soustředila především na udržení provozu a přežití, což znemožňovalo plánování investic. Tato argumentace vůbec nebere v úvahu kontext vnějších okolností, v němž se stěžovatelka tehdy nacházela. Vývojem vedoucím k tržnímu selhání ostatně podle ní byl zaskočen i unijní zákonodárce, který připravil proti cenovým spekulacím na trhu nová opatření. Nadále tedy měla za to, že byly dány podmínky upuštění od trestu.

[8] Stěžovatelka rovněž pokládala napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Jeho odůvodnění neměla za dostatečné ani přesvědčivé, a to zejména s ohledem na použití závěrů z rozsudku *Billerud*. Městský soud se nevypořádal s její argumentací ohledně zásadních rozdílů v podmínkách trhu s emisními povolenkami, které zpochybňují použitelnost daného rozsudku. Cenové šoky a nadměrná spekulace na trhu měly být v napadeném rozsudku zohledněny. Rovněž nedošlo k adekvátnímu zohlednění souvisejících okolností,

pokračování

jako byla pandemie, válka na Ukrajině, energetická krize a vysoká inflace. Neočekávaný růst cen povolenek je nutné přičíst kombinaci uvedených vnějších okolností, nejednalo se o záměr unijního zákonodárce ve vztahu k dosažení nových emisních cílů, jak zjednodušeně konstatoval městský soud. V úvahu pak soud nevzal ani specifickou osobní a majetkovou situaci stěžovatelky, pro níž pokuta představuje neúměrně intenzivní zásah do její činnosti. I to přináší možnost jejího prominutí. Rovněž byla opomenuta námitka stěžovatele, že takový růst cen povolenek má v konečném důsledku negativní vliv na životní prostředí.

[9] V doplnění kasační stížnosti ze dne 20. 12. 2024 pak stěžovatelka dodala, že závěr městského soudu k nesplnění podmínek krajní nouze je též překvapivý, neboť nebyla předem poučena o právním názoru soudu a ani vyzvána k doplnění svých tvrzení. Tento procesní deficit podle ní zasáhl do jejího práva na spravedlivý proces. V řízení před městským soudem navíc stěžovatelka uváděla, že do modernizace vlastní technologie postupně investovala, což doložila soupisem provedených projektů. Veškerá modernizační opatření však v případě jejího provozu nelze provést ze dne na den a ani z roku na rok. Městskému soudu vytyká, že odmítl vést další dokazování, což stěžovatelce znemožnilo, aby prokázala naplnění podmínek krajní nouze. Stěžovatelka poukázala na bod 70. napadeného rozsudku, kde městský soud neshledal tržní selhání ani rdousící efekt. Tento závěr podle ní neodpovídá názorům odborníků, přičemž odkázala na podcast obsahující rozhovor s energetickým analytikem, který připisuje nárůst cen povolenek právě spekulativním obchodům. Tímto podcastem navrhla provést důkaz. Městský soud podle stěžovatelky řádně nezhodnotil dopad spekulativních obchodů na trhu. K posouzení dané odborné otázky nebyl proveden ani znalecký posudek.

III. Vyjádření žalovaného

[10] 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 a kasační stížnost navrhl zamítnout.

[11] Dále se žalovaný vymezil proti námitce stěžovatelky týkající se podpory dle nařízení vlády č. 565/2020 Sb. 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 případným únikům uhlíku. Možnost přijetí této formy podpory přímo umožňuje směrnice a tento mechanismus je využíván i v jiných členských státech. Kompenzace jsou dle jeho přesvědčení 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 stěžovatelce by ji tak bezdůvodně zvýhodňovalo.

[12] K doplnění kasační stížnosti žalovaný uvedl, že nepokládá za pravdivé tvrzení stěžovatelky ohledně množství ekologizačních opatření, která měla provést. Ze zpráv o úrovni činnosti, které stěžovatelka žalovanému každoročně předkládá, naopak vyplývá, že emisní náročnost na jednotku energie vyprodukovanou stěžovatelkou v posledních letech rostla. Tvrzená opatření tak žádným způsobem ke snížení emisní náročnosti nepřispěla. Je proto zjevné, že stěžovatelka neinvestovala do modernizace zařízení včas. V tomto směru nelze uvažovat o naplnění podmínek krajní nouze. Žalovaný rovněž podotkl, že město Ústí nad Labem spolupracuje se společností ČEZ, a. s., díky čemuž může dojít k zajištění dodávek pro oblast, kam nyní dodává stěžovatelka. Tím pádem přerušení dodávek odběratelům nehrozí. Jednání stěžovatelky, která odmítá vyřazovat emisní povolenky, podle něj představuje mnohem větší riziko pro životní prostředí než případné přerušení dodávek.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] 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**.

IV.a K nepřezkoumatelnosti a jiným vadám řízení před městským soudem

[14] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Podle konstantní judikatury je rozhodnutí přezkoumatelné, je-li z něj 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 (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, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06; dále též 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, či 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.

[15] Stěžovatelka považovala rozsudek za nepřezkoumatelný předně kvůli nevypořádání námítky k nepoužitelnosti rozsudku *Billerud* pro posouzení nynější věci a k naplnění liberačního důvodu, který se týká mimořádných vnějších okolností. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Na jmenované námítky městský soud obsáhle a dostatečně přesvědčivě reagoval, a to zejména v bodech 59 až 76 napadeného rozsudku. Totéž pak platí také pro námítku, že městský soud se nezabýval osobní situací stěžovatelky a s tím souvisejícím k likvidačním účinkem pokuty. Na tu

pokračování

městský soud odpověděl v bodech 77 až 79 napadeného rozsudku (přičemž k výši pokuty se předtím dostatečně vyjádřilo též rozhodnutí ministra žalovaného na s. 8 až 9). Pokud pak jde o otázku nutnosti substituuovat dodávky dosud zajišťované stěžovatelkou, ty soud vypořádal v rámci úvahy o splnění podmínek krajní nouze (zejména body 73 až 75 napadeného rozsudku). Vypořádání provedené městským soudem považuje Nejvyšší správní soud rovněž za srozumitelné. Námitce týkající se nepřezkoumatelnosti proto nelze přisvědčit.

[16] Pokud jde o stěžovatelkou namítané procesní pochybení městského soudu ústící v překvapivost napadeného rozsudku, podle § 49 odst. 4 věty třetí s. ř. s. předseda senátu vede účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které podle mínění soudu jsou pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podáních účastníků uplatněny nebyly. Toto ustanovení má zajišťovat, aby nebyla vydávána překvapivá rozhodnutí, resp. aby soudní rozhodnutí byla předvídatelná a účastník řízení nebyl zaskočen posouzením věci z jiných skutkových a právních hledisek než z těch, která byla vytyčena žalobou (např. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2025, č. j. 7 Afs 300/2024 - 40, bod 14). Nejvyšší správní soud však nemá za to, že napadený rozsudek by měl povahu tzv. překvapivého rozhodnutí. K otázce krajní nouze se totiž v rozsudku nenachází žádná úvaha soudu odchylná od toho, co zaznělo v řízení. V tomto ohledu je nutné připomenout, že řízení ve správním soudnictví ovládá zásada dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita návrhu předurčují obsah a rozsah následného soudního rozhodnutí. Předestřené žalobní body určují meze rozsahu soudního přezkumu (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), přičemž soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, dále rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, či ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60). Městský soud v nynější věci k námitce stěžovatelky posuzoval splnění podmínek krajní nouze a na rozdíl od jejího názoru dospěl k závěru, že tyto podmínky nebyly naplněny. Skutečnost, že se městský soud nepřiklonil ke stěžovatelčině argumentaci o splnění podmínek krajní nouze, nelze mít za důvod, proč by daný rozsudek byl překvapivý. Jelikož městský soud ve svém posouzení nijak nevybočil ze žalobních bodů, námitka překvapivosti napadeného rozsudku není důvodná.

[17] Zásah do práva na spravedlivý proces podle Nejvyššího správního soudu nezakládá ani dokazování provedené městským soudem. Stěžovatelka v řízení před městským soudem navrhla k dokazování jednak listiny, které se nacházejí ve správním spise. Správním spisem se však dokazování neprovádí (např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 36, rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005 - 53, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, či ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 - 75). Na ústním jednání pak městský soud z vlastní iniciativy provedl důkaz grafem (resp. printscreenem) s vývojem cen emisních povolenek z internetových stránek www.oenergetice.cz, k němuž se účastníci řízení mohli vyjádřit. Jde-li pak o dva navržené důkazy, a to důkaz výsledkem odborníka na energetiku, Ing. V. ze společnosti Invicta BOHEMICA, s.r.o. (k vývoji a pochopení systému nakládání s emisními povolenkami), a dále důkaz ohledáním místa areálu stěžovatelky (ohledně provádění dodávek a modernizace provozu), tyto návrhy městský soud zamítl pro nadbytečnost (bod 38 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením souhlasí, neboť

pochopení systému nakládání s emisními povolenkami vyplývá z dotčené právní úpravy ve směrnici a v zákoně o obchodování s povolenkami (o čemž svědčí mj. úvaha městského soudu rozvedená v bodech 68 až 70 napadeného rozsudku) a k vývoji cen na trhu s povolenkami městský soud provedl důkaz shora uvedeným grafem. Co se týče provádění dodávek odběratelům, ty stěžovatelka podrobně popsala v žalobě a žalovaný je nijak nezpochybňoval. Ani stav provozu nebyl zpochybněn. Na případné modernizační projekty pak byla dotazována členem senátu městského soudu. Důkaz ohledáním nemohl přinést podstatné informace nad rámec toho, co již bylo v řízení projednáno. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že neprovedením navrhovaných důkazů městský soud stěžovatelce nijak nezabránil v dokazování splnění podmínek krajní nouze. Ani tuto námitku tedy nelze považovat za důvodnou.

IV.b Dokazování před Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud v řízení vycházel z obsahu správního spisu a dále spisu městského soudu. Nepřehlédl, že v návaznosti na právní hodnocení městského soudu k otázce krajní nouze, resp. vyšší moci stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby provedl důkaz podcastem obsahujícím rozhovor s energetickým analytikem M. Š., který připisuje nárůst cen povolenek primárně spekulativním obchodům. Tento důkaz podle stěžovatelky vyvrací závěr městského soudu v bodě 70. napadeného rozsudku, podle něhož nedošlo k selhání trhu. Nejvyšší správní soud však tento důkaz neprovedl. Pokládá jej za nadbytečný, a to s ohledem na skutečnost, že vývoj cen emisních povolenek byl předmětem dokazování před městským soudem (prostřednictvím výše uvedeného grafu s cenovým vývojem, proti jehož obsahu stěžovatelka nijak nebrojila) a Nejvyšší správní soud z něj vyšel i při vlastním posouzení věci.

[19] K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že cenový vývoj určité komodity zpravidla nemá jednu izolovanou příčinu, ale řadu dílčích příčin působících s různou závažností. V nynější věci je nicméně pro posouzení podstatné prvořadě to, zda došlo k natolik razantnímu nárůstu cen emisních povolenek (příčina), že to stěžovatelce objektivně znemožnilo dostát svým povinnostem vyplývajícím ze zákona o obchodování s povolenkami (následek). Takovou příčinnou souvislost není třeba dokazovat prostřednictvím uvedeného rozhovoru zabývajícím se důvody fluktuace cen na trhu. Postačí k tomu právě zjištění cenového vývoje na trhu s emisními povolenkami. To provedl již městský soud.

IV.c Vyloučení správního uvážení o pokutě stanovené výpočtem

[20] Zákon o obchodování s povolenkami v § 9 odst. 1 stanoví, že *[ú]častník 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 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami *[ú]častník systému obchodování nebo osoba, která byla v předchozím roce účastníkem systému obchodování,*

pokračování

se dopustí přestupku tím, že nevyřadí z obchodování povolenky podle § 9. Podle odst. 2 pak [z]a 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 [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. [...]

[23] Ačkoli jazykové znění § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami předpokládá, že za přestupek lze uložit pokutu v dané paušální výši (což by teoreticky mohlo evokovat, že jde o oprávnění správního orgánu, ne jeho povinnost), podle Nejvyššího správního soudu je nezbytné dodat, že dané ustanovení představuje transpozici článku 16 odst. 3 směrnice. Směrnice nepřipouští jiný výklad než takový, že správní orgán ani soud nemají možnost uložit jinou než paušálně stanovenou výši pokuty. V tomto ohledu je nutné odmítnout stěžovatelčino tvrzení, že zde existují dva rovnocenné výklady, přičemž žalovaný a městský soud měli ve smyslu zásady „v pochybnostech mírněji“ dát přednost výkladu ohleduplnějšímu k právům stěžovatelky.

[24] Závěr o nemožnosti použít ve vztahu k ukládání pokuty správní uvážení vyplývá rovněž z rozsudku *Billerud*, podle něhož je takto nastavená úroveň pokuty odůvodněna potřebou přísného a v celé Unii soudržného trestání nesplnění povinnosti vyřadit dostatečné množství povolenek s tím, že pokutu stanovenou shora uvedeným výpočtem je třeba považovat za přiměřenou (body 39 až 42 rozsudku *Billerud*). Tentýž názor SDEU k dotčené paušální pokutě se pak objevuje v usnesení SDEU ze dne 17. 12. 2015 ve věci C-580/14, *Sandra Bitter* (bod 35). Nemožnost správního uvážení o uložení a výši pokuty za porušení dané povinnosti již konstatoval také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2025, č. j. 1 As 279/2024 - 86. Tento rozsudek je stěžovatelce nepochybně znám, neboť se jedná o věc, v níž jde o pokutu za nevyřazení povolenek, která jí byla stanovena za jiné období. Nejvyšší správní soud v nynější věci neshledal potřebu se od závěrů uvedených v tomto svém rozsudku odchýlit.

[25] Nejvyšší správní soud se také neztotožnil s názorem stěžovatelky, že rozsudek *Billerud* je již překonaný a nelze jej na nynější věc použít. 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 neplatily závěry, který SDEU učinil. K tomu je nutné doplnit, že přiměřenost sankce posuzoval SDEU i o dva roky později, kdy v usnesení *Sandra Bitter* shledal přiměřenou také již nynější výši pokuty, „i když vnitrostátní soud nemůže nijak upravit její výši“ (bod 28 usnesení). Je proto 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 předem stanovené výši za ekvivalent jedné tuny oxidu uhličitého. SDEU se přitom již vyjádřil nejen k výkladu čl. 16 odst. 3 směrnice, ale přezkoumal také

jeho platnost (rozsudek *Billerud*, bod 42). Závěry městského soudu a žalovaného k nemožnosti použít v otázce uložení a výše pokuty správní uvážení tudíž ob stojí. Z tohoto důvodu neshledal ani důvod předložit SDEU předběžnou otázku, neboť se jedná o otázku SDEU již objasněnou.

[26] Podle Nejvyššího správního soudu je tedy vyřazení dostatečného množství povolenek povinností, pro jejíž nesplnění určuje směrnice fixní částku, kterou musí provozovatel zaplatit. Jak uvedl SDEU v rozsudku ze dne 29. 4. 2015 ve věci C-148/14, *Nordzucker AG*, 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 ve věci C-205/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*). To se ovšem neuplatní pro harmonizovanou pokutu uvedenou v čl. 16 odst. 3 směrnice, která je stanovena pouze pro porušení povinnosti vyřadit z obchodování takové množství povolenek, které je vykázáno a ověřeno v souladu s čl. 15 směrnice (rozsudek *Nordzucker AG*, body 29 a 30). Harmonizovaná fixní částka je totiž součástí nástroje regulace trhu s emisními povolenkami. Je spjata s tvorbou cen emisních povolenek, na níž je přímo navázána, a producent emisí má vždy na výběr, zda prostřednictvím investic do technologií sníží emise vypouštěné do ovzduší, nebo zda bude prostředky investovat do pořízení příslušného množství povolenek, které pak musí vyřadit, anebo zda namísto toho odvede tuto fixní částku coby pokutu. Jde tak o součást této dynamiky investic a nákladů, jejichž společným účelem je snížení produkce emisí. Podle kasačního soudu to pak odůvodňuje, že se při jejím uložení nezkoumají individuální poměry konkrétního znečišťovatele, který porušil povinnost vyřadit příslušné množství povolenek, a na tuto pokutu nelze použít standardní mechanismy pro individualizaci správního trestu.

[27] Žalovaný ani městský soud tedy neměli za daných skutkových okolností prostřednictvím správního uvážení jakoukoli možnost pokutu stanovenou na základě „mechanického“ výpočtu, který je přesně určen v § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami, snížit či dokonce upustit od potrestání.

IV.d Nenaplnění podmínek vyšší moci a krajní nouze

[28] Neuložení, resp. změna výše pokuty by byly možné pouze v případě, že by stěžovatelka naplnila liberační důvod ze své odpovědnosti za přestupek.

[29] Tento liberační důvod předpokládá i rozsudek *Billerud* (bod 31), který uvádí vyšší moc jakožto výjimku ze zákazu změny výše sankce. Za situaci vyšší moci přitom považuje, pokud existuje vnější příčina, která má takové nezadržitelné a nevyhnutelné dopady, že bylo pro danou osobu objektivně nemožné dodržet své povinnosti. Bylo tedy třeba posoudit, zda v nynější věci platí, že stěžovatelka navzdory veškeré péči, kterou mohla vynaložit za účelem dodržení lhůt k vyřazení povolenek, čelila neobvyklým a nepředvídatelným vnějším okolnostem, které jí objektivně znemožnily dodržet své právní povinnosti.

[30] Podrobnou odpověď na tuto otázku stěžovatelce podal městský soud (body 64 až 70 napadeného rozsudku). Kasační soud s tímto posouzením souhlasí. Stěžovatelka ve své žalobní argumentaci vztahovala vyšší moc k „drakonické“ výši cen emisních povolenek,

pokračování

která byla výsledkem působení sady vnějších (na její vůli nezávislých) okolností, k nimž řadí mj. pandemii COVID-19, válku na Ukrajině, ale také zahájení cenových spekulací na trhu s povolenkami. Z dokazování před městským soudem nicméně nevyplynul natolik významný nárůst ceny v době, která je relevantní pro posouzení naplnění podmínek vyšší moci, aby se mohlo jednat o natolik mimořádné vnější okolnosti, které stěžovatelce zabránily plnit její povinnosti.

[31] Městský soud dospěl na základě dokazování k závěru, že cena emisních povolenek v daném období různě fluktovala (zvyšovala se a později se snižovala), a i když v průměru došlo k určitému nárůstu cen, který však obecně odpovídá záměru unijního zákonodárce plnit stále přísnější cíle v oblasti ochrany klimatu a je výsledkem nastavení systému obchodování s povolenkami, měla stěžovatelka možnost nakoupit v průběhu období dostatečné množství povolenek za cenu, kterou nelze považovat oproti dřívějšímu stavu za natolik excesivní, že by mohla být naplněna kritéria vyšší moci. K jistému „cenovému šoku“ na trhu s emisními povolenkami tedy došlo (zejména na přelomu let 2021 a 2022, kdy průměrná cena povolenky vzrostla ze 43,85 EUR/t na 96,7 EUR/t, tj. přibližně se zdvojnásobila), následně však cena dále fluktovala a např. v březnu 2022 se již dostala na úroveň 58,3 EUR/t. V tomto ohledu městský soud rovněž správně připomněl, že stěžovatelka mohla na výkyvy cen reagovat tím, že by povolenky nakoupila v okamžiku, kdy byla jejich cena na trhu nižší. Takový postup by přitom podle Nejvyššího správního soudu odpovídal principu vynaložení náležité péče, který je podmínkou pro možnost dovolávat se okolností vyšší moci.

[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 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. Jako reakci na okolnosti vyšší moci pak nelze vykládat ani pozměňovací návrhy ke směrnici (COM/2021/551), jejichž cílem bylo omezit nadměrné kolísání cen na trhu. Z těchto návrhů není nijak patrné, že by unijní zákonodárce dovodil, že by v případě trhu s emisními povolenkami nastaly okolnosti vyšší moci.

[33] Namítla-li stěžovatelka, že názor odborné veřejnosti na danou problematiku se odlišuje od názoru městského soudu, který v tomto směru odborným orgánem není, je potřeba uvést, že stěžovatelka nijak nezpochybnila údaje o vývoji cen emisních povolenek v rozhodném období, které v rámci dokazování použil městský soud. Bližší hodnocení efektivnosti trhu (tj. do jaké míry na něm nastalo tržní selhání, jaké typy subjektů se na něm nacházely apod.) s ohledem na tuto skutečnost nebylo potřebné.

[34] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že situace na trhu s emisními povolenkami v rozhodném období nenaplnila podmínky *vyšší moci*.

[35] Stěžovatelka dále podotkla, že liberace její odpovědnosti za přestupek vyplývá z naplnění podmínek krajní nouze. Protiprávní nevyřazení povolenek dle jejího názoru

pramenilo rovněž z toho, že tím odvracela nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem. Ten spatřovala v zájmu na zachování dodávek energie svým odběratelům za společensky únosné ceny (podnikatelům, ale především domácnostem), jež má přednost před zájmem na odevzdání stanoveného počtu emisních povolenek. Ani tomuto názoru stěžovatelky však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[36] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2011, č. j. 5 As 10/2011 - 111, k podstatě institutu krajní nouze uvedl, že krajní nouze je stav nebezpečí pro dva zákonem chráněné zájmy, přičemž je možné chránit jeden z těchto zájmů jen tím, že se poruší nebo ohrozí zájem druhý. Střetnutí zájmů spočívá v tom, že jednomu zájmu hrozí porucha, která může být odvrácena pouze poruchou druhého zájmu. Smyslem krajní nouze je ochrana významnějšího zájmu obětováním zájmu méně významného. Podmínky krajní nouze jsou ovšem vázány přísnými omezeními. Podmínkami, při jejichž naplnění vzniká tento stav, jsou podle judikatury kasačního soudu reálnost a bezprostřednost hrozby nebezpečí. Podmínkami jednání ve stavu krajní nouze jsou pak 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 (viz rozsudky NSS ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 As 72/2009 - 50, či ze dne 31. 1. 2023, č. j. 7 As 264/2021 - 46, bod 16).

[37] S ohledem na zásadu dispoziční, kterou je ovládáno správní soudnictví, bylo na stěžovatelce, aby přednesla pádnou argumentaci navazující na skutkový stav, na jejímž základě by městský soud mohl naplnění krajní nouze konstatovat. To se však nestalo. Městský soud na základě výše popsaných podmínek naopak dovodil, že jednání stěžovatelky podmínky krajní nouze nesplnilo. Městský soud uvedl, že stěžovatelka mohla nebezpečí odvrátit jinak (včasnou modernizací technologií, resp. nákupem povolenek v době, kdy byly jejich ceny na trhu relativně nízké), nebezpečí nehrozilo bezprostředně [v případě ohrožení dodávek odběratelům lze použít postup 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), spočívající v převzetí povinností jinou osobou]. Nejvyšší správní soud považuje toto posouzení za správné. Protože stěžovatelka nebyla schopna kumulativně splnit podmínky krajní nouze, nelze na její situaci použít ani tento důvod pro liberaci odpovědnosti za přestupek.

[38] Jestliže stěžovatelka nyní tvrdí, že modernizaci provozu postupně prováděla, avšak jedná se o dlouhodobější projekty, které nelze zajistit neprodleně, je nezbytné uvést, že pokud by stěžovatelka skutečně investovala do modernizace včasné, vůbec by se ve zkoumaném období nepotýkala s povinností vyřadit takové množství povolenek, jako je popsáno v napadeném rozhodnutí. Dále Nejvyšší správní soud odkazuje na vyjádření žalovaného, který podrobně popsal, že ze zpráv o úrovni činnosti, které mu stěžovatelka každoročně předkládá, naopak vyplývá, že emisní náročnost zařízení stěžovatelky (na 1 TJ vyrobeného tepla) v posledních letech spíše rostla, než že by se snižovala. Modernizační opatření stěžovatelky tedy zřejmě nepřispěla k podstatnému snížení emisní náročnosti provozovaného zařízení. Pokud stěžovatelka napadá závěr městského soudu k provedeným investičním rozhodnutím tím, že situace v dané době byla velmi nepředvídatelná a podniky se soustředily spíše na přežití, je nezbytné uvést, že ani tehdejší situace neznamenala, že by stěžovatelka jakožto zavedená podnikatelka v daném odvětví získala výjimku

pokračování

z povinnosti jednat s náležitou péčí. Jestliže pak stěžovatelka ve vztahu k ukončení dodávek tvrdí, že by to paradoxně vedlo k vyššímu znečišťování životního prostředí skrze nucený přechod na lokální zdroje, je nezbytné uvést, že energetický zákon obsahuje ustanovení o převzetí povinností držitele licence, které umožňuje nastalou situaci řešit i bez přechodu na tyto lokální zdroje (a dle vyjádření žalovaného takové převzetí již bylo předmětem jednání). Ani námitky týkající se posouzení krajní nouze tak nejsou důvodné.

IV.e Zásah do základních práv

[39] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž zdůraznila, že výklad zastávaný žalovaným a městským soudem je v rozporu s právem na majetek, neboť při ukládání finančních sankcí je nezbytné zkoumat, zda je hrozící sankce přiměřená a individualizovaná, přičemž odkázala na judikaturu týkající se tzv. rdousícího efektu. Zájem na ochraně životního prostředí podle ní rovněž nemůže ospravedlnit uložení pokuty, která je likvidační. Ohledně stanovení pokuty dále shledala diskriminační charakter pokuty znevýhodňující přestupce v méně rozvinutých členských státech. Vzhledem k zásadě subsidiarity měla rovněž za to, že správní trestání je oblastí, kde má unijní právo jen omezenou působnost. V tomto směru navrhla, aby Nejvyšší správní soud předložil SDEU předběžnou otázku a rovněž aby podal návrh na zrušení § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami z důvodu neústavnosti. Rovněž upozornila na svou ústavní stížnost směřující proti rozsudku NSS č. j. 1 As 279/2024 - 86, s tím, že by kasační soud měl do okamžiku rozhodnutí Ústavního soudu nynější řízení přerušit. Ani tato námitka však nezakládá důvodnost kasační stížnosti.

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

[41] V nynější věci bylo pro Nejvyšší správní soud základním východiskem, že SDEU již jednoznačně vyslovil, že z unijního práva plyne nemožnost vnitrostátních orgánů a soudů změnit výši pokuty za nevyřazení emisních povolenek z obchodování (s výjimkou případu vyšší moci). Ve věci *Billerud* dospěl k závěru, že stanovení paušální pokuty na základě výpočtu plynoucího ze směrnice 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 (body 34 a 42 rozsudku *Billerud*). 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 přísnošti sankce, a soulad s dalšími zásadami unijního práva (tj. i se zásadou rovnosti a subsidiarity). Skutečnost, že lze danou paušální sankci považovat za přiměřenou, pak vyplývá rovněž z pozdějšího usnesení SDEU ve věci *Sandra Bitter*.

[42] Pokud jde o rozpor s ústavním pořádkem ČR, 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 unijní právo přitom lze pouze zcela

výjimečně, „pokud by vývoj v ES, resp. EU, ohrožoval 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).

[43] Jde-li o soulad s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, Evropský soud pro lidská práva stanovil domněnku, že je-li mezinárodní organizace, na niž orgány členského státu přenesly část svých pravomocí (Evropská unie), schopná 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 [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 *Avotínš 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.

[44] Nejvyšší správní soud stěžovatele nepřisvědčil, že by použití právních norem v oblasti emisních povolenek mělo být – s ohledem na zásadu přiměřenosti – zvláště citlivé vůči individuálním okolnostem každého případu. Naopak, SDEU ve věci *Billerud* vyložil, že účel systému, resp. přinejmenším harmonizované pokuty, je opačný (srov. rozsudek *Billerud*, bod 25). Přísnost je nezbytná 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).

[45] V tomto kontextu je nutné doplnit, že systém obchodování s emisními povolenkami má za cíl snížit emise skleníkových plynů na úroveň, jež brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a tedy chránit životní prostředí (rozsudek *Billerud*, bod 27). Povinnost vyřadit povolenky z obchodování je jedinou povinností, ke které směrnice 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). Ačkoli v oblasti správního trestání má jinak unijní právo skutečně spíše

pokračování

omezenou působnost, přestupku spočívajícímu v nevyřazení emisních povolenek tedy věnovalo zvláštní pozornost tím, že u něj stanovilo zcela konkrétní sankci, kterou bylo nezbytné transponovat i do české právní úpravy v zákoně o obchodování s povolenkami.

[46] Podstatným rysem pokuty je, že její konkrétní výše je stanovena pro každý ekvivalent tuny oxidu uhličitého. To znamená, že se přímou úměrou odvíjí od míry porušení zákonné povinnosti. Vyšší pokuta tak obecně hrozí spíš větším znečišťovatelům, kteří měli povinnost vyřadit z obchodování větší počet povolenek. Zároveň je daná výše pokuty úzce spjata s újmou, kterou množství emisí oxidu uhličitého, za které jsou povolenky vyřazovány, způsobuje na životním prostředí. Tuto újmu odborné studie vyčíslují v řádu vyšších desítek až stovek EUR na jednu tunu oxidu uhličitého, byť toto vyčíslení může být samo o sobě problematické, neboť nedokáže zcela pokrýt újmu, kterou finančně vyčíslit nelze (s. 16 napadeného rozhodnutí). Způsobená újma na životním prostředí tedy rámcově odpovídá sankci, která je za přestupek stanovena. Nelze proto tvrdit, že by prostřednictvím stanoveného výpočtu nedocházelo k vůbec žádné snaze o individualizaci a přiměřenosti sankce, neboť tyto charakteristiky vyplývají právě již z vzorce výpočtu pokuty stanoveného právní úpravou.

[47] Systém obchodování s emisními povolenkami dává znečišťovatelům na výběr alokovat své finanční prostředky buďto do stále zvyšující se ceny povolenek či případně 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. I samotný způsob fungování systému pro obchodování s emisními povolenkami tedy brání soudu upřednostnit v daném případě ochranu majetkových práv žalobce a předejít uložení likvidační pokuty, neboť by tím došlo ke znemožnění řádného fungování Evropského systému pro obchodování s emisemi (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 odstraňuje 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 o obchodování s povolenkami a směrnice.

[48] Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že soudy, a to i ty evropské, zohledňují změnu klimatu a zdůrazňují potřebu jeho ochrany jakožto důležitý veřejný zájem (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.

[49] Jak Nejvyšší správní soud poznamenal výše, 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 těchto práv 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.

[50] Poukazuje-li stěžovatelka na vlastní ekonomickou situaci a okolnosti jejího podnikání s tím, že pokuta (či alternativně platby za nákup povolenek) má vůči ní natolik tíživé dopady, že přináší tzv. rdousící efekt, a lze ji chápat též jako likvidační sankci, lze

jednak odkázat na již zmíněné závěry SDEU v rozsudku *Billerud* a usnesení *Sandra Bitter*, podle nichž je nezbytné pokutu stanovenou čl. 16 odst. 3 směrnice, kterou přebírá § 20 odst. 2 zákona o obchodování s povolenkami, chápat jako přiměřenou, přičemž změnu její výše by mohly přinést pouze zcela mimořádné vnější okolnosti (vyšší moc). Ty ale v nynější věci nenastaly. S ohledem na výše uvedené úvahy o způsobech plnění povinností znečišťovatelů v systému nakládání s emisními povolenkami Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že daná pokuta není v obecné rovině extrémně disproporcionální, neboť reflektuje množství vyprodukovaných emisí, za které nebyly vyraženy emisní povolenky. Její výše je dána legitimním zájmem na ochraně životního prostředí a na tom, aby někteří znečišťovatelé nynější systém emisních povolenek neobcházel prostřednictvím pozdější moderace sankcí. Podle Nejvyššího správního soudu proto v tomto případě nemůže jít o protiústavní omezení práva vlastnit majetek. Ke skutečnosti, že daná pokuta může mít likvidační účinky, se pak přílehavě vyjádřil již městský soud (body 77 až 81 napadeného rozsudku).

[51] Dále Nejvyšší správní soud doplňuje, že Ústavní soud již rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelky proti rozsudku NSS č. j. 1 As 279/2024 - 86. Usnesením ze dne 23. 4. 2025, sp. zn. IV. ÚS 1063/25, ústavní stížnost odmítl s tím, že ve věci stěžovatelky nezjistil namítané porušení jejích základních práv. V tomto usnesení Ústavní soud odkázal na hodnocení správních soudů o tom, že povinnosti plynoucí stěžovatelce z obchodování s emisními povolenkami na ni ve skutečnosti rdousící efekt nemají, neboť potíže, které stěžovatelce způsobila shora uvedená právní úprava, jsou spíše vyvolány jejím interním selháním. V tomto směru Ústavní soud podotknul, že neobstojí odkaz na jeho judikaturu vztahující se k tomu, že ani zákonem stanovená daň nebo konkrétnímu subjektu uložená sankce za porušení právní povinnosti nemůže nezohledňovat eventuální likvidační dopady na konkrétní subjekt. Preference dodržování povinností souvisejících s nakládáním s emisními povolenkami je totiž nastavena jinak, a proto povinnosti ani sankce plynoucí ze systému obchodování s povolenkami nelze bez dalšího srovnávat s jinými typy sankcí způsobem, jak činí stěžovatelka. Správní soudy rovněž dle Ústavního soudu nepřehlédly pouze regionální význam stěžovatelky, nicméně dané typy přestupků proti životnímu prostředí se týkají subjektů (znečišťovatelů), kteří nemohou s ohledem na svůj význam spoléhat na to, že po nich právní úpravou vyžadované povinnosti budou zmírněny nebo že bude zmírněna pokuta ukládaná za nedodržování povinností. Opačný přístup by vedl k tomu, že určitý typ znečišťovatelů by byl v systému nakládání s emisními povolenkami zvýhodněn. Ústavní soud rovněž konstatoval, že nepředložením předběžné otázky SDEU správní soudy nezasáhly do stěžovatelčina práva na zákonného soudce, neboť relevantní hodnocení otázky je z unijního práva, resp. dosavadní judikatury dostatečně zřejmé. I z toho Nejvyšší správní soud dovozuje, že ve stěžovatelčině nynější věci nedošlo k neústavnímu zásahu do jejích práv a ani kasační soud v tomto řízení neshledal důvod obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou.

[52] Poněvadž Ústavní soud ve věci ústavní stížnosti proti rozsudku NSS č. j. 1 As 279/2024 - 86 rozhodl výše uvedeným usnesením, již pozbylo smyslu, aby Nejvyšší správní soud v nynějším řízení samostatně rozhodoval o přerušení řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu, jak stěžovatelka navrhovala.

[53] Co se pak týče návrhu na přerušení řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. s ohledem na stížnost podanou k Evropskému soudu pro lidská práva, je nutné uvést, že přerušení

pokračování

řízení z tohoto zákonného důvodu je možností, nikoliv procesní povinností soudu, resp. předsedy senátu. Jde tedy o fakultativní, nikoli obligatorní důvod přerušení řízení (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 83/2011 - 273, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43, bod 51). S ohledem na výše popsany obsah usnesení Ústavního soudu, ale také obsah rozhodnutí SDEU a Evropského soudu pro lidská práva citovaných výše v textu, nepokládá Nejvyšší správní soud vedení řízení o stížnosti stěžovatelky před Evropským soudem pro lidská práva za důvod, pro který by mělo být řízení o kasační stížnosti přerušeno. Přerušení řízení v nyní posuzované věci nelze považovat za vhodné (obdobně rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 Afs 39/2015 - 41, bod 22). Stěžovatelčin návrh na přerušení řízení proto Nejvyšší správní soud zamítl.

V. Závěr a náklady řízení

[54] 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.

[55] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a odst. 7 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.

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

V Brně dne 5. června 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu