



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **ENERGY Ústí nad Labem, a. s.**, IČO: 255 40 971
sídlem Žukovova 100/27, 400 03 Ústí nad Labem
zastoupena advokátem JUDr. Mgr. Tomášem Sequensem
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí č. j. MZP/2025/290/788
z 29. 9. 2025

takto:

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

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a napadené rozhodnutí.

- 1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr životního prostředí (dále jen „*Ministr*“) zamítl rozklad

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2025/810/928 z 21. 5. 2025. Prvostupňovým rozhodnutím uznal žalovaný žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „*zákon o podmínkách obchodování s povolenkami*“), a podle § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami žalovaný žalobkyni uložil pokutu 324 873 839,68 Kč.

2. Prvostupňovým rozhodnutím shledal žalovaný žalobkyni vinnou tím, že se dopustila přestupku podle § 20 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami, jelikož jako účastník systému obchodování s povolenkami (dále jen „*systém EUETS I*“) oprávněný k emisím skleníkových plynů na základě povolení č. CZ-0283-05 vydaného žalovaným 4. 11. 2005, v rozporu s § 9 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami do 30. 9. 2024 postupem stanoveným nařízením 389/2013¹ nevyřadila z obchodování 85 543 povolenek odpovídajících množství 85 543 tun emisí oxidu uhličitého z celkového množství 103 888 tun emisí oxidu uhličitého vypuštěného v roce 2023 ze zařízení „ENERGY Ústí nad Labem, a. s.“ sloužícího ke spalování paliv, provozovaného v obci Ústí nad Labem, PSČ 400 03, Žukovova 100, k. ú. Střekov (dále jen „*zařízení*“), které bylo uvedeno v ověřeném Ročním výkazu emisí v souladu s nařízením EU č. 2066/2018 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle Směrnice².
3. Žalobkyně s prvostupňovým rozhodnutím nesouhlasila, proto proti němu podala rozklad, který Ministr napadeným rozhodnutím zamítl. V odůvodnění uvedl, že judikatura českých soudů, SDEU i ESLP je jednotná a s ohledem na nutnost ochrany klimatu upřednostňuje veřejný zájem na ochraně životního prostředí nad hospodářskými zájmy jednotlivce či zájmem na zachování provozu zařízení. Ničeho na tom nezměnil ani žalobkyní odkazovaný nálezn Ústavního soudu Polské republiky, neboť se nezabývá věcným obsahem Směrnice.
4. Ministr i žalovaný ve svých rozhodnutích vycházeli z rozhodnutí zdejšího soudu, Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“) i Ústavního soudu (dále jen „*ÚS*“) ve věcech přestupků žalobkyně obdobných jako v projednávaném případě. Z jejich závěrů dovodili, že pokutu nelze moderovat a nelze rozhodnout o jejím neuložení z důvodu nezákonnosti a diskriminace těch, kteří jednají v souladu se směrnicí 2003/87/ES a zákonem o podmínkách obchodování s povolenkami. Rozsudek SDEU ve věci C-203/12 z 17. 10. 2013 (dále jen „*rozsudek Billerud*“) je plně aplikovatelný na projednávaný případ. Diskrece správního orgánu při ukládání pokuty je malá. V případě spáchání přestupku by mohl žalovaný moderovat pokutu či upustit od potrestání pouze při zdůvodnění jednání vyšší mocí. Žalovaný ani Ministr neshledali, že by k něčemu takovému v projednávaném případě došlo. Výše uložené pokuty vychází z počtu emisních povolenek, které žalobkyně nevyřadila, a z rozsahu škody na životním prostředí, kterou tím nekompenzovala.
5. V případě ukončení činnosti žalobkyně žalovaný s Energetickým regulačním úřadem (dále jen „*ERÚ*“) konzultuje náhradní dodávky tepelné energie. Z jeho vyjádření je zjevné, že mu jde o udržení provozu zařízení jakýmkoliv subjektem, nikoliv udržení provozu konkrétním

¹ Nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013 o vytvoření registru Unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ESText s významem pro EHP.

subjektem – žalobkyní. Žalovaný ani Ministr nemohou rezignovat na vymáhání povinností uložených směrnicí a nemohou případné přerušení dodávek tepelné energie posuzovat v rámci řízení o přestupku, neboť to právní úprava nepředpokládá. Ministr shrnul, že žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí řádně odůvodnil, proč se rozhodl veškeré žalobkyní navržené důkazy neprovést. Ministr k tomu doplnil, že finanční situace žalobkyně je okolnost, která nemůže mít vliv na posouzení daného přestupku a za něj uložené pokuty, neboť je její výše dána paušálně. V otázce údajné absence společenské škodlivosti, neaplikovatelnosti rozsudku *Billerud*, významu slova „lze“ použitého v § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami, nárůstu cen emisních povolenek a ukládání paušální sankce Ministr plně odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

2. Průběh soudního řízení.

6. **Žalobkyně v žalobě** nejprve namítla, že žalovaný i Ministr pochybili tím, že neaplikovali správní uvážení při ukládání pokuty. Ustanovení § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami ve znění do 31. 12. 2024 jeho aplikaci předvíдалo. Názor žalobkyně podporuje i aktuální znění uvedeného ustanovení. Protože žalovaný ani Ministr nevyužili správní uvážení, není výše uložené pokuty nejen přiměřená, ale ani nereflektuje individuální okolnosti případu. Žalovaný i Ministr nadsadili veřejný zájem na ochraně životního prostředí nad jakékoliv další veřejné zájmy a prolomili základní zásady správního trestání bez dostatečné zákonné opory. Žalobkyně tak uzavřela, že jejich postup naplnil znaky libovůle.
7. K uložení pokuty v paušální výši žalovaného i Ministra vedla Směrnice, rozsudek ve věci *Billerud* a rozhodnutí správních soudů. Ty však nejsou příléhavé na projednávaný případ. Argumentace přímým účinkem směrnice je nepřipadná. Směrnice v obecné rovině zavazuje pouze stát, neboť mu ukládá povinnost implementovat do vnitrostátního práva její obsah. Eurokonformní výklad v oblasti správního trestání navíc nepřipadá v úvahu, neboť interpretace Ministra zasahuje do právní jistoty žalobkyně. Rozsudek *Billerud* se pak vztahuje k naprosto odlišnému skutkovému stavu.
8. Žalobkyně podotkla, že uložení pokuty v paušální výši je navíc v rozporu s ústavně a mezinárodně garantovanými právy žalobkyně vlastnit majetek a s principy právního státu. Žalobkyně v té souvislosti poukázala na nálezy ÚS, který shledal dolní hranici sazby pokuty za protiústavní. Tyto závěry se musí uplatnit i v posuzované věci. Neústavnost paušální výše pokuty je umocněna tím spíše, že má na žalobkyni „rdousící efekt“, resp. její uložení žalobkyni má likvidační charakter. Uložená pokuta nemůže obstát v testu ústavnosti.
9. Žalobkyně dále konstatovala, že Ministr nedostatečně zohlednil dopady napadeného rozhodnutí. Je jí zjevné, že pro ERÚ není podstatné, kdo bude teplárnu provozovat. V případě likvidace žalobkyně toho nebude schopný žádný jiný subjekt, což podporuje vyjádření ERÚ a její jednání s ERÚ. To by mělo být známé i Ministrovi, je-li skutečně v kontaktu s ERÚ, jak tvrdí.
10. Následně žalobkyně považovala za nezbytné poukázat na nefunkčnost systému EU ETS I, který má nepřiměřené dopady na provozovatele. V kontextu ústavní konformity právní úpravy v oblasti emisního plánování upozornila na nález Ústavního soudu Polské republiky ve věci K 10/24 z 10. 6. 2025, jímž se Ministr blíže nezabýval. Nefunkčnosti z jejího pohledu nasvědčuje i zavedení systému EU ETS II směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 z 10. 5. 2023, kterou se mění Směrnice (dále jen „*Směrnice 2023/959*“). Nový

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

systém má vstoupit v platnost v roce 2027. Žalovaný ani Ministr nevzali v potaz, že stávající právní úprava, jež je s to ukončit provoz žalobkyně, může být posléze zrušena.

11. Žalobkyně vytkla žalovanému i Ministrovi, že odmítli provést jí navržené důkazy k prokázání její finanční situace. Označila tento postup za apriorní odmítnutí důkazu. Žalovaný a Ministr přehlíželi nejen likvidační charakter pokuty, ale i drastické dopady na žalobkyniny zákazníky.
12. Žalobkyně namítala nesprávné právní posouzení skutku. Byla přesvědčena, že v daném případě nedošlo k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku. Žalobkyně měla za to, že v projednávané věci jsou dány objektivní mimořádné okolnosti, jež mají charakter vyšší moci. To mimo jiné zásadním způsobem snižuje společenskou škodlivost skutku. Žalobkyně emisní povolenky nevyřadila z obchodování nikoli z důvodů, že by nechtěla dostat svým povinností, nýbrž k tomu byla donucena v důsledku mimořádných okolností, což žalovaný ani Ministr nereflektovali.
13. Závěrem žalobkyně navrhla postup podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“) pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí, aby upustil od uložení trestu, neboť žalovaný uložil trest ve zjevně nepřiměřené výši. Žalobkyně uvedla, že pokutu přesahující 300 milionů korun je nutné považovat za naprosto likvidační, neboť jejím vymáháním bude nejen zásadním a nevratným způsobem ovlivněna možnost faktického výkonu její hospodářské situace, nýbrž dojde k ohrožení i její samotné existence.
14. **Žalovaný ve vyjádření k žalobě** upozornil na judikaturu správních soudů, NSS a ÚS, jež se týká žalobkyně ve skutkové obdobných věcech. Aplikoval-li by žalovaný správní uvážení, dostal by se do rozporu nejen se směrnicí 2003/87/ES, ale i s judikaturou SDEU a správních soudů, a zároveň by tím postupoval diskriminačně vůči jiným subjektům systému EU ETS I, které své emisní povolenky řádně vyřadily. Vliv na tento závěr nemá ani změna znění § 20 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami. Pokuta je přiměřená ve vztahu ke chráněným zájmům a nezbytná k fungování systému EU ETS I. Žalovaný si je vědom možných dopadů ukončení provozu zařízení žalobkyně. Upozornil ale, že významné postavení žalobkyně nemůže být důvodem pro vyloučení její odpovědnosti za protiprávní jednání. Systém EU ETS II je zcela nezávislý na systému EU ETS I. Žalobkyní navržené důkazy nemohly mít žádný vliv na posouzení spáchání přestupku a uložení trestu. K absenci úmyslného zavinění žalobkyně žalovaný odkázal na rozsudky zdejšího soudu vydané ve věcech žalobkyně a na okraj poznamenal, že v roce 2024 byla situace na trhu s povolenkami příznivější než v předchozích letech.
15. **Žalobkyně v replice** znovu upozornila, že judikatura vycházející z rozsudku *Billerud*, není aplikovatelná v tomto případě, neboť soudy nepoložily předběžnou otázku SDEU. Nesouhlasila s názorem žalovaného ohledně změny formulace § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami s účinností od 1. 1. 2025. Pokud by tomu bylo tak, jak tvrdil žalovaný, neměla by novelizace žádný smysl. Zdůraznila, že zejména technický provoz zařízení vylučuje veškeré subjekty. Žádný o to stejně nejví zájem. Zařízení je nutné zachovat v provozu pro odběratele, pro něž v okolí neexistuje alternativa. Žalovaný neupustil od potrestání žalobkyně, neboť by ji tím zvýhodnil oproti ostatním subjektům. To je však podstatou tohoto institutu.
16. **Žalovaný v duplice** uvedl, že žalobkyně zaslala Ministrovi dopis z 22. 12. 2025, v němž uvedla, že současný „splátkový kalendář umožňuje pokračovat v dodávkách tepla do konce topné sezóny 2025-2026, po jejímž konci by všichni odběratelé byli schopni přejít na nové zdroje

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

vytápění“. V případě vymáhání další pokuty Celní úřad v Liberci nevyloučil, že by ji zahrnul do splátkového kalendáře. Žalovaný uzavřel, že bezprostřední ohrožení dodávek tepla nehrozí, a to i s ohledem na zajištění značné části dodávek z alternativních zdrojů.

17. Dne 6. 2. 2026 zaslal soud účastníkům řízení k vyjádření písemnosti pořízené z webových stránek oenergetice.cz a informoval je, že při rozhodování bude vycházet také ze skutkových zjištění ohledně ceny emisních povolenek, která učinil ve věcech 5 A 60/2022, 9 A 105/2023 a 15 A 18/2024.
18. Následně **žalobkyně ve vyjádření z 23. 2. 2026** upozornila, že cena emisní povolenky vykazovala v období od června 2023 do konce září 2024 nejdříve pokles a následně nárůst o více než 44 %. Vývoj cen je nutné vnímat v dlouhodobém horizontu. Žalobkyně skutková zjištění učiněná soudem v předchozích rozsudcích nezpochybňuje, vyjadřuje však nesouhlas s právními názory soudu v nich učiněných. Domnívá se, že soud záměrně bagatelizoval volatilitu ceny emisní povolenky. Podle žalobkynina domnění zákonodárce nezamýšlel, že výkyvy cen budou tak značné, proto se z její strany nejedná o pouhé interní selhání. Z důvodu značných změn cen nemohla žalobkyně odhadnout správný okamžik ke koupi povolenek. Na závěr zdůraznila, že není finančním spekulantem, který by měl specializovaný interní útvar či odborný personál pro pravidelné monitorování finančního trhu, a k problematice emisí skleníkových plynů nemá žádný věcný vztah.
19. Podáním z 2. 3. 2026 žalobkyně **navrhla přerušení řízení** do doby skončení řízení vedeného u NSS pod sp. zn. 9 A 105/2023 a požádala o odročení jednání nařízeného na 19. 3. 2026. Usnesením z 12. 3. 2026 soud tento návrh zamítl a účastníkům sdělil, že jednání se bude konat.
20. **Soudního jednání 19. 3. 2026** se zúčastnili osobně oba účastníci i žalobkynin zástupce. Soud při něm nejprve doručil žalobkyni krátkou cestou usnesení z 12. 3. 2026, jelikož její zástupce se dosud nepřihlásil do své datové schránky, takže mu nemohlo být doručeno. Žalobkyně následně odkázala na svá procesní podání a doplnila, že 17. 3. 2026 jednala v sídle žalovaného s vrchním ředitelem sekce technické ochrany životního prostředí, doc. Ing. Jaromírem Wasserbauerem, Ph.D. Předmětem jednání bylo možné přehodnocení postoje žalovaného k položení předběžné otázky SDEU, aby bylo možné zjistit, zda se postoj tohoto soudu vlivem podstatné změny okolností v posledních 14 letech nezměnil, a dále přerušení soudního řízení alespoň do konce topné sezóny. Žalobkyně totiž dodává teplo 3 000 domácností a případný výpadek tohoto zdroje tepla by nepochybně nahradily zdroje jiné, k životnímu prostředí ještě méně šetrné. Pokud by soud žalobu zamítl a žalovaný podal návrh na výkon napadeného rozhodnutí, žalobkyně by porušila podmínky splátkového kalendáře stanoveného celním úřadem a takřka okamžitě by vstoupila do likvidace. Žalobkyně je již teď fakticky ve stavu řízené likvidace, ale výkon napadeného rozhodnutí by ji ještě urychlil a neumožnil jí ani dodávat teplo do konce topné sezóny. Poznamenala, že emisní povolenky se z užitečného nástroje pro zohledňování vlivu určitých činností na životní prostředí změnily ve finanční instrument, jehož cenu na finančních trzích ovlivňují spekulanti z celého světa, což způsobuje její extrémní volatilitu. Dále zdůraznila, že časy se změnily a ochrana životního prostředí již podle české vlády nemůže mít přednost před ochranou českého průmyslu a dodávek tepla. Žalobkyně si z jednání na ministerstvu odnesla příznivý dojem a opakovaně apelovala na soud, aby řízení o žalobě přerušil. Nakonec žalobkyně dodala, že nadále trvá na položení předběžných otázek SDEU, jako to činila v předchozích řízeních. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

21. Soud dále při jednání zamítl nový návrh na jeho přerušení a v odůvodnění odkázal na své usnesení z 12. 3. 2026.
22. Následně soud provedl jako důkaz žalobkyninu žádost z 12. 2. 2026 o osobní jednání v sídle žalovaného, včetně jejích příloh, a sedm listin získaných z internetových stránek oenergetice.cz, jež zachycovaly cenu veřejně obchodovaných emisních povolenek k těmto datům: 15. 6. 2023, 13. 10. 2023, 2. 1. 2024, 23. 2. 2024, 23. 5. 2024, 30. 8. 2024, 30. 9. 2024. Dále soud seznámil účastníky řízení se skutečnostmi, jež jsou mu známy z jeho úřední činnosti (srov. bod 40 tohoto rozsudku), a umožnil jim se k nim vyjádřit. Naproti tomu soud neprovedl tyto důkazy navržené žalobkyní, jelikož pro posouzení věci nebyly relevantní (podrobnější odůvodnění se nachází v další části odůvodnění): Rozhodnutí Celního úřadu v Liberci č. j. 351286-8/2025-200000-11020 z 19. 11. 2025; odpověď Energetického regulačního úřadu č. j. 04788-3/2025-ERU z 30. 5. 2025; tisková zpráva Ústavního soudu Polské republiky; tisková zpráva Ministerstva životního prostředí z 21. 10. 2025; programové prohlášení vlády ČR; internetový článek „*Státy EU schválily nový klimatický cíl pro rok 2040, Česko bylo proti*,“ zveřejněný na stránkách www.ceskenoviny.cz; výslech Ing. M. H.; záznam tiskové konference po jednání vlády z 16. 2. 2026; internetový článek „*Havlíček: ČR bude hledat podporu k zásadní úpravě povolenek, chce cenový strop*,“ zveřejněný na stránkách oenergetice.cz; internetový článek „*Česko podpoří v EU zastavení systému emisních povolenek, oznámil Babiš*,“ zveřejněný na stránkách aktuálně.cz; internetový článek „*Emisní povolenky ničí evropský průmysl, řekl Babiš před odletem na summit EU*.“ Podrobnější odůvodnění zamítnutí těchto důkazních návrhů se nachází v následující části rozsudku. Zbylé písemnosti potřebné pro posouzení věci se nacházejí ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).

3. Posouzení věci.

3.1. Podmínky řízení a právní východiska.

23. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná a podala ji včas oprávněná osoba. Následně přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
24. Soud zároveň předesílá, že v nyní projednávané věci vycházel ze svých rozsudků 5 A 60/2022-113 z 9. 10. 2024, 9 A 105/2023-204 z 22. 10. 2025 a 15 A 18/2024-109 z 5. 11. 2024, neboť i v tomto případě jde o přezkum rozhodnutí žalovaného a Ministra, iniciovaný toutéž žalobkyní, za skutkově obdobných okolností.

3.2. K návrhu na položení předběžných otázek SDEU.

25. Soud se rozhodl nepředložit SDEU předběžné otázky, které žalobkyně již počtvrté předložila zdejšímu soudu v totožném znění. Lépe řečeno, tentokrát je již ani výslovně nezformulovala, ale při soudním jednání odkázala na formulaci předběžných otázek navržených v předchozích řízeních, které zněly takto:

„(1) zdali brání čl. 17 odst. 1 Listiny EU a ve spojitosti s čl. 52 odst. 3 Listiny EU a čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), též s čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v nich zakotvenému právu vlastnit, resp. pokojně užívat majetek tomu, aby čl. 16 odst. 3 Směrnice byl vykládán v tom smyslu, že pokuta ukládaná za vyřazení povolenek na emise dle čl. 16 odst. 1 Směrnice byl vykládán v tom smyslu, že pokuta ukládaná za

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

nevyřazení povolenek na emise dle čl. 16 odst. 3 Směrnice je paušální pokutou, kterou nemůže vnitrostátní soud upravit, a že čl. 16 odst. 3 Směrnice neumožňuje vnitrostátnímu soudu uložit sankci přiměřenou ve vztahu k protiprávnímu jednání, kterého se dopustil provozovatel;

(2) zdali brání čl. 4 odst. 2 SEU, který zakotvuje princip rovnosti mezi členskými státy EU, jakož i zákaz diskriminace zakotvený v čl. 18 SFEU a čl. 21 Listiny EU tomu, aby čl. 16 odst. 3 Směrnice byl vykládán tak, že pokuta ukládaná za nevyřazení povolenek za emise dle čl. 16 odst. 3 Směrnice je paušální pokutou, kterou nemůže vnitrostátní soud upravit, a že čl. 16 odst. 3 Směrnice neumožňuje vnitrostátnímu soudu uložit sankci přiměřenou ve vztahu k protiprávnímu jednání, kterého se dopustil provozovatel;

(3) zdali brání čl. 5 odst. 3 Směrnice, v němž je zakotvena zásada subsidiarity, aby čl. 16 odst. 3 Směrnice byl vykládán v tom smyslu, že pokuta ukládaná za vyřazení povolenek na emise Směrnice je paušální pokutou, kterou nemůže vnitrostátní soud upravit, a že čl. 16 odst. 3 Směrnice neumožňuje vnitrostátnímu soudu uložit sankci přiměřenou ve vztahu k protiprávnímu jednání, kterého se dopustil provozovatel;

(4) je-li přípustné při výkladu pojmu „vyšší moc“ zohlednit situaci, kdy na trhu s emisními povolenkami dochází k cenovým šokům způsobeným nadměrnou speculací, a kdy došlo k naprosto neočekávanému dramatickému nárůstu cen emisních povolenek, a kdy za této situace na provozovatele začal působit rdousící efekt, který mu brání v nákupu a vyřazení emisních povolenek, jelikož by nákup a vyřazení povolenek měl na provozovatele likvidační dopady a mohl by vést dokonce k úpadku provozovatele?“

26. K předběžným otázkám formulovaným pod čísly jedna až tři soud uvádí, že je opakovaně toho názoru, že judikatura SDEU již na pro rozhodnutí ve věci podstatné otázky dostatečně reagovala, a to zejména v rozsudku *Billerud* a usnesení ve věci C-580/14 *Sandra Bitter vs Bundesrepublik Deutschland* z 17. 12. 2015. Zdejší soud přitom z uvedených rozhodnutí, zejména při hodnocení charakteru sankce, určení její konkrétní výše, jakož i možností její příp. modifikace v dané věci plně vycházel. V tomto směru soud odkazuje rovněž na usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 1063/25 z 23. 4. 2025, o ústavní stížnosti a s ní spojeném návrhu na zrušení § 9 odst. 1, § 20 odst. 1 a 2 zákona o obchodování s povolenkami podané žalobkyní, ve kterém ÚS uvedl: „Správní soudy přitom – i s ohledem na závěry uvedeného rozsudku - vysvětlily specifickou ukládanou sankci a tedy i důvody, proč se mohou jen velmi omezeně zabývat eventuálním zmírněním uložené sankce (v této souvislosti objasnily, že prostor ke snížení uložené sankce není dán). S tím souvisí i námitka stěžovatelky, že správní soudy měly porušit její právo na zákonného soudce, pokud SDEU nepředložily předběžnou otázku. V tomto ohledu Ústavní soud souhlasí se správními soudy v tom, že závěry rozsudku *Billerud* jsou na věc stěžovatelky plně aplikovatelné, jsou zcela srozumitelné a není důvod pokládat novou předběžnou otázku. Pokud za této situace předběžnou otázku soudy nepředložily, právo na zákonného soudce neporušily, protože pro věc relevantní otázky hodnocení unijního práva, respektive judikatury SDEU jsou dostatečně zřejmé.“ Vzhledem k tomu, že žalobkyně v nyní projednávané věci navrhla předložit SDEU shodné předběžné otázky jako v řízeních předchozích, vztahuje se závěr Ústavního soudu plně i na tento případ.
27. Co se týče otázky formulované pod číslem čtyři, soud odkazuje na podkapitolu 3.4., v níž se podrobně zabýval zásahem vyšší moci v projednávaném případě. S ohledem na tam uvedené vypořádání považuje soud za nadbytečné předkládat SDEU i čtvrtou předběžnou otázku formulovanou žalobkyní.

3.3. K povinnosti správního orgánu aplikovat správní uvážení.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

28. Žalobkyně napříč celou žalobou namítala, že jazykové znění § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami jednoznačně indikuje pouhé oprávnění, nikoli povinnost správního orgánu pokutu uložit, a dává správnímu orgánu prostor k užití správního uvážení. Sporovala relevantnost aplikace rozsudku *Billerud*, jelikož podle jejího názoru pojednává o zcela jiných skutkových okolnostech a vychází z odlišné (již neaktuální) právní úpravy.
29. K mechanismu uložení sankce podle § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami soud uvádí, že výše sankce je zde stanovena striktně daným matematickým výpočtem, jehož výsledná suma se vždy odvíjí (narůstá) od počtu nevyřazených povolenek v rozporu se zákonem. Jedná se tak *de facto* o přímou úměru, kdy s vyšším počtem nezákonně nevyřazených povolenek vzrůstá celková výše sankce. Již samotný způsob stanovení sankce tak při jejím ukládání jednak zcela vylučuje libovůli správních orgánů, a rovněž tak je v něm zcela jasně zakotven princip zodpovědnosti podle stupně (míry) způsobeného znečištění (porušení zákonem stanovené povinnosti), neboť čím vyšší nezákonná aktivita (čím více nevyřazených povolenek), tím na druhé straně vzrůstá i výsledná (vypočtená) hodnota sankce.
30. Tento závěr podpořil i NSS v rozsudku 1 As 313/2024-140 z 5. 6. 2025, když uvedl, že „[a]čkoli 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. Tím je implicitně vypořádána i argumentace žalobkyně týkající se aplikace Směrnice na zde projednávaný případ. Zákon o podmínkách obchodování s povolenkami je výsledkem transpozice Směrnice. Eurokonformní výklad čili výklad vnitrostátního práva v souladu s právem EU je tak zcela správný.
31. Soud připouští, že skutkové okolnosti spáchání přestupku společnostmi *Billerud* se sice liší od nyní projednávaného případu, nicméně SDEU vycházel z právní úpravy, jež je stejná jako v daném případě, a to ze znění čl. 12 odst. 3 a čl. 16 odst. 3 a 4 Směrnice. Přičemž SDEU v rozsudku *Billerud* odpovídal na následující předběžné otázky: „1) Vyplývá z ustanovení čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice [...] 2003/87/ES [...], že provozovatel zařízení, který k 30. dubnu nevyřadí dostatečný počet povolenek, musí zaplatit pokutu bez ohledu na důvod nevyřazení povolenek, například také v případě, kdy provozovatel zařízení skutečně měl k 30. dubnu dostatečný počet povolenek, avšak nevyřadil je k tomuto datu z důvodu nedbalosti, administrativní chyby nebo technického problému? 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, umožňují ustanovení čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice 2003/87, například za okolností popsanych v první otázce, aby bylo rozhodnuto o prominutí pokuty nebo o snížení její výše?“ (pozn. potvrzení provedeno soudem). Soud konstatuje, že SDEU v rozsudku *Billerud* dospěl rovněž k obecně použitelným závěrům, ze kterých lze vycházet i v nyní posuzovaném případě, přestože skutkové okolnosti spáchání přestupku jsou odlišné. V tomto kontextu je tak zcela aplikovatelná i judikatura správních soudů, jež z něho vychází.
32. Soud tak odkazuje na následující závěry prezentované SDEU v rozsudku *Billerud*: „25 Ze samotného znění směrnice 2003/87 totiž vyplývá, že povinnost vyřadit za účelem zrušení povolenky odpovídající emisím za uplynulý rok do 30. dubna průběžného roku je zvláště striktní. Je povinně uvedena v povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů podle čl. 6 odst. 2 písm. e)

uvedené směrnice, je jednoznačně formulována v čl. 12 odst. 3 uvedené směrnice, a je jedinou povinností, které směrnice 2003/87 přiřazuje konkrétní sankci, zatímco sankce za jakékoli jiné jednání v rozporu s jejími ustanoveními je podle článku 16 uvedené směrnice ponechána na rozhodnutí členských států. Ústřední pozice, kterou uvedená směrnice připisuje postupu vyřazení povolenek, vyplývá rovněž z toho, že uložení pokuty nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit odpovídající povolenky, až bude vyřazovat povolenky pro následující rok. Jediná pružnost, kterou směrnice 2003/87 stanoví ve vztahu k pokutě, se týká její výše, jež je ve zkušebním období systému, tedy v letech 2005, 2006 a 2007, snížena ze 100 eur na 40 eur.

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

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

33. Ve světle výše citovaných obecných závěrů pak SDEU rozhodl, že: „1) Článek 16 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES brání tomu, aby provozovatel, který nejpozději do 30. dubna průběžného roku nevyřadil povolenky na emise ekvivalentu oxidu uhličitého odpovídající jeho emisím za uplynulý rok, unikl uložení pokuty stanovené v daném článku za překročení emisí, ačkoli k uvedenému datu má v držení dostačující množství povolenek. 2) Unijní zákonodárce mohl, aniž porušil zásadu proporcionality, stanovit v čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice 2003/87 paušální pokutu, kterou vnitrostátní soud nemůže upravit.“
34. S ohledem na výše uvedené je třeba odmítnout názor žalobkyně, že Ministr a žalovaný byli povinni aplikovat správní uvážení ohledně výše uložené sankce, a pokud tak neučinili, dopustili se libovůle. SDEU shledal, že právní úprava brání tomu, aby provozovatel unikl uložení přesně stanovené pokuty s výjimkou případu vyšší moci. Ministr ani žalovaný tak nemohli aplikovat správní uvážení ohledně toho, zda pokutu uloží či nikoliv, ani moderovat její výši, správní uvážení mohli aplikovat jedinečně při uznání případu vyšší moci, srov. bod 31 rozsudku Billerud: „Avšak i při neexistenci zvláštního ustanovení lze uznat případ vyšší moci, jestliže vnější příčina, které se jednotlivci dovolávají, má takové nezadržitelné a nevyhnutelné dopady, že bylo pro dané osoby objektivně nemožné dodržet své povinnosti [...]. Předkládajícímu soudu tedy přísluší posoudit, zda společnosti Billerud navzdory veškeré péči, kterou mohly vynaložit za účelem dodržení stanovených lhůt, čelily neobvyklým a nepředvídatelným vnějším

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

okolnostem (viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Eurofit, C-99/12, bod 31), které šly nad rámec pouhého interního selhání.“ Tím je implicitně vypořádána také námitka žalobkyně, že Ministra ani žalovaný nerespektovali zásady přiměřenosti a individualizace sankce. Přiměřenost sankce totiž byla vyřešena již samotnou právní úpravou a potvrzena v judikatuře SDEU, a individualizace sankce vyplývá přímo z jejího nastavení, neboť sankční mechanismus zohledňuje množství nevyřazených emisních povolenek konkrétních subjektem.

35. Na těchto závěrech ničeho nemění ani změna formulace § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami s účinností od 1. 1. 2025. Jak vyplývá z důvodové zprávy k této novele – zákonu č. 481/2024 Sb.: „V roce 2017 byla v sankčních ustanoveních v rámci změnového zákona k novému zákonu o přestupcích (zák. č. 183/2017 Sb.) pozměněna dikce o uložení pokuty, a to z formulace ‚se uloží pokuta‘ na ‚lze uložit pokutu‘, s odůvodněním, že uložení správního trestu za spáchaný přestupek má být vždy v diskreci příslušného správního orgánu. Takový přístup by však v tomto specifickém případě nebyl v souladu s požadavkem příslušné směrnice, která stanoví požadavek na uložení sankce za toto protiprávní jednání zcela konkrétně a jednoznačně a nedává členským státům prostor pro jakékoliv modifikace. Judikatura SDEU připouští pouze modifikaci v případech odůvodněných zásahem vyšší moci. Z tohoto důvodu se navrhuje navrátit původní znění s obligatorním uložením pokuty.“ V kontextu důvodové zprávy a výše rozvedených závěrů zdejšího soudu, které aproboval i NSS v rozsudcích 1 As 279/2024-86 z 28. 3. 2025 a 1 As 313/2024-140 a ÚS v usneseních IV. ÚS 1063/25 z 23. 4. 2025 a I. ÚS 1772/25 z 14. 7. 2025, je od samého počátku účinnosti zákona o podmínkách obchodování s povolenkami moderace pokuty správním orgánem až na výjimku vyšší moci nepřípustná. Jak soud shrnul výše, jedná se o důsledek eurokonformního výkladu zákona provedeného v souladu se Směrnicí. Změna dikce § 20 odst. 2 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami směřuje výhradně k odstranění interpretačních nejasností, které se projevil mimo jiné v posuzované věci žalobkyně.

3.4. K zásahu vyšší moci.

36. Žalobkyně v žalobě zcela obecně argumentovala tím, že s ohledem na zásadní objektivní události, jež mají charakter vyšší moci, nebyla za rok 2023 schopná vyřadit přesné množství emisních povolenek. Ze správního spisu vyplývá, že tyto události měly spočívat v excesivních skocích cen emisních povolenek (např. v roce 2021), které žalobkyně nemohla předvídat. Na několika místech žaloby pak žalobkyně argumentovala i celkovou nefunkčností trhu s emisními povolenkami.
37. Tato žalobní námitka úzce souvisí s výše vypořádanou námitkou, neboť správní orgány mají určitý „manévrovací prostor“ pro určení výše pokuty za situace, kdy provozovatel zařízení nevyřadí povolenky v důsledku vyšší moci.
38. Žalovaný se otázkou neobvyklých a nepředvídatelných okolností zabýval na s. 9 prvostupňového rozhodnutí. Stejně jako v předchozích řízeních o přestupcích vedených s žalobkyní s touto argumentací nesouhlasil. Dále konstatoval, že nárůst cen je přirozeným jevem volného trhu, jemuž jsou všichni účastníci EU ETS I vystavení stejnou měrou. Samotný systém EU ETS I ze své podstaty předpokládá postupné zdražování emisních povolenek v důsledku každoročního snižování množství povolených emisí skleníkových plynů. Žalovaný uvedl, že žalobkyně za této situace musela s růstem cen počítat, a uzavřel: „Pokud by navíc ministerstvo shledalo, že změny na trhu s emisními povolenkami jsou působením vyšší moci, fakticky by důsledkem takové interpretace byla relativizace stěžejního prvku EU ETS

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

spočívajícího v požadavku na vyřazení povolenek za vykázané emise, popřípadě přímo beztretnost provozovatelů, kteří tuto povinnost nesplní, a tím i skutečný kolaps EU ETS, jakož i relativizace samotného tržního mechanismu obchodování s povolenkami určujícího cenu povolenek. Pokud by k otázce přestupku nevyřazení emisních povolenek takto přistupovala jednostranně ČR, šlo by o narušení rovného přístupu k provozovatelům napříč státy účastnicími se EU ETS.“ Na rozkladovou námitku žalobkyně týkající se excesivních skoků cen emisních povolenek pak Ministr reagoval stručně tak, že žádná vyšší moc v daném případě nezasáhla.

39. Soud tedy musel posoudit, zda finanční situace na trhu a vývoj cen emisních povolenek pro období od roku 2023 do 30. 9. 2024 odpovídá neobvyklým a nepředvídatelným okolnostem, nezávislým na tom, kdo se vyšší moci dovolává.
40. Z jeho činnosti, konkrétně z rozhodnutí v souvisejících věcech 5 A 60/2022, 9 A 105/2023 a 15 A 18/2024, je soudu znám vývoj cen emisních povolenek na trhu v období od začátku roku 2021 do konce dubna 2023, a proto k nim není třeba vést dokazování (§ 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Soud účastníky připsím z 6. 2. 2026 informoval, že z těchto zjištění bude vycházet, a umožnil jim se k nim vyjádřit. Od začátku roku 2021 ceny emisních povolenek vzrůstaly. Emisní povolenka k 2. 3. 2021 stála 38,35 EUR/t CO₂, k 1. 4. 2021 emisní povolenka stála 42,47 EUR/t CO₂. Dramatický nárůst cen, který ve správním řízení zmínila i žalobkyně, se uskutečnil ve druhé polovině roku 2021, kdy ještě v listopadu roku 2021 (k 1. 11. 2021) emisní povolenka stála 56,94 EUR/t CO₂, v únoru 2022 však cena rapidně vzrostla a blížila se hranici 100 EUR/t CO₂. Během jednoho měsíce se však vrátila na hodnotu 58,3 EUR/t CO₂ (k 7. 3. 2022). Následně došlo k opětovnému, již shora soudem popsanému růstu a následnému opětovnému propadu. K 6. 1. 2023 stála 77,39 EUR/t CO₂, k 31. 3. 2023 stála 91,93 EUR/t CO₂ a k 30. 4. 2023 byla její cena na úrovni 85,91 EUR/t CO₂.
41. Ze sedmi snímků grafů pořízených soudem z webových stránek oenergetice.cz, které soud zaslal podle § 51 odst. 1 s. ř. s. účastníkům k vyjádření, soud zjistil, že v období následujícím po 30. 4. 2023 ceny opět fluktovaly. K 15. 6. 2023 znovu vzrostla cena povolenek na 93,26 EUR/t CO₂ a následně k 13. 10. 2023 klesla na 85,95 EUR/t CO₂. Od daného okamžiku se cena, vyjma dočasného nárůstu na přelomu let 2023 a 2024 (k 2. 1. 2024 dosahovala 75,96 EUR/t CO₂), téměř lineárně snižovala až do 23. 2. 2024. K tomu dni cena povolenky činila 52,22 EUR/t CO₂, což je cena srovnatelná s cenou na začátku listopadu 2021 či na začátku března 2022. Od toho okamžiku cena povolenky rostla až do cca 23. 5. 2024, kdy činila 75,81 EUR/t CO₂. Poté cena opět kolísala, nicméně nad naposledy zmíněnou cenu již do 30. 9. 2024 nestoupila, což je vidno ze zakřivení grafu. Protože je za rozhodující období podle soudu nutno považovat období od začátku roku 2024, zejména měsíce srpen a září, neboť žalobkyně měla povinnost vyřadit z obchodování emisní povolenky za předcházející období do 30. 9. 2024, uvádí soud, že k 30. 8. 2024 stála povolenka 70,3 EUR/t CO₂ a k 30. 9. 2024 pak dokonce 65,56 EUR/t CO₂.
42. Jak zmínil žalovaný, systém EU ETS je založen na tzv. stropu emisí. Počítá tedy s nárůstem cen emisních povolenek, neboť je postaven na postupném snižování množství emisí skleníkových plynů, jenž mohou být daný rok do ovzduší vypuštěny. S tím, jak se strop snižuje, snižuje se i nabídka povolenek na trhu s emisními povolenkami. Je tudíž zcela logické, že se samotným zaváděním systému byla cena povolenek oproti posledním letům neporovnatelně nižší. Je tak třeba odmítnout argumentaci žalobkyně, která se snažila predestit, že v letech 2006-2007 (období relevantní pro rozsudek *Billerud*) se ještě jednalo o

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

fungující trh, kdy emisní povolenky byly přidělovány zdarma či stály 0 EUR. Tato fáze od roku 2005 do roku 2008 odpovídala zavádění systému a samotná Směrnice v čl. 10 stanovila, že v tomto období členské státy přidělí alespoň 95 % povolenek zdarma, pro pětileté období od roku 2008 do roku 2013 členské státy měly přidělit alespoň 90 % povolenek zdarma. Následný růst cen v průběhu let už byl s odkazem na výše uvedené zcela přirozeným jevem, který rozhodně nevypovídá ničeho o funkčnosti systému EU ETS I. Právě díky zvyšování cen systém EU ETS I může dosahovat snížení emisí skleníkových plynů, neboť nutí provozovatele k modernizacím zařízení tak, aby vynakládali co nejméně za emisní povolenky.

43. Soud nesporně, že na trhu s emisními povolenkami docházelo ke shora popsaným výkyvům. Podle soudu však nelze konstatovat, že by se v daném kontextu jednalo o cenové šoky, které by snad bylo možno považovat za vyšší moc ve vztahu k plnění povinností žalobkyně. Konec konců jí tvrzené excesivní skoky „hrály“ v roce 2024 v její prospěch, neboť měla možnost povolenky nakoupit i za cenu 52,22 EUR/t CO₂ (23. 2. 2024) či 65,56 EUR/t CO₂ (30. 9. 2024). S ohledem na to, že se cena emisních povolenek v předchozích letech pohybovala nad těmito částkami, má soud za to, že si žalobkyně musela být vědoma toho, že tato cena je pro nákup povolenek přívětivá. Po vysokém růstu cen na přelomu let 2021 a 2022, na nějž upozorňovala žalobkyně, došlo následně k opětovné korekci. Poté se cena začala znovu zvyšovat, aby se na přelomu let 2023 a 2024 opět snížila na hodnotu kolem 75,96 EUR/t CO₂ a tuto výši až do 30. 9. 2024 nepřekročila.
44. Vlastností takřka jakéhokoliv trhu je fluktuace cen. Trh s emisními povolenkami je volatilní ze své podstaty, neboť ceny reagují na poptávku, spekulace a další okolnosti. Účastníci trhu jsou povinni s výkyvy cen emisních povolenek počítat, neboť jde o podnikatelské riziko. I výraznější cenové výkyvy pak představují pouze vyšší intenzitu běžného podnikatelského rizika, nikoli nepředvídatelnou událost.
45. Žalobkyně ve vyjádření z 23. 2. 2026 poukázala na pozměňovací návrhy k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění Směrnice [COM(2021)0551-C9-0318/2021-2021/0211/COD)], přijaté Evropským parlamentem 22. 6. 2022. Konkrétně šlo o bod 42c pozměňovacích návrhů, podle kterého mohou na trhu s emisními povolenkami vznikat „*nečekaná či náhlá volatilita trhu nebo příliš velké cenové šoky*“, vyvolané například spekulativním chováním. Citovaný text však neoznačuje konkrétní cenový vývoj za mimořádnou, nepředvídatelnou či neodvratitelnou událost, ale pouze zdůvodňuje potřebu posílení regulačních mechanismů s cílem zajistit kontinuitu stabilního fungování trhu s emisními povolenkami. I sám zákonodárce v témže bodě uvedl: „*Tato cílená zlepšení by měla zajistit pokračující řádné fungování trhu s uhlíkem*.“ Pozměňovací návrhy popisují běžné charakteristiky tržního prostředí, včetně cenových výkyvů či vlivu spekulantů. To vše je totiž v systému obchodování s emisními povolenkami imanentní a očekávatelné. Žalobkynin odkazované ustanovení tudíž není způsobilé založit závěr, že fluktuace cen emisních povolenek překročila meze předvídatelného podnikatelského rizika a představuje vyšší moc.
46. Soud uzavírá, že fluktuace cen emisních povolenek odpovídá jak záměru unijního zákonodárce, tak i podstatě fungování trhu. V projednávané věci nelze hovořit o excesivních skocích cen emisních povolenek, a to ani v relevantních obdobích roku 2023 a roku 2024 do 30. 9. 2024, a nelze je tedy kvalifikovat jako vyšší moc ve vztahu k plnění povinností žalobkyně.

47. Na tomto závěru by nic nezměnily ani důkazy navržené žalobkyní v jejím vyjádření z 23. 2. 2026 a při soudním jednání. Jednalo se o záznam tiskové konference po jednání vlády z 16. 2. 2026, článek z webu oenergetice.cz týkající se postoje ministra průmyslu a obchodu Karla Havlíčka k zastropování cen emisních povolenek a další dva články zachycující vyjádření předsedy vlády Andreje Babiše k systému emisních povolenek. K těmto návrhům soud uvádí, že vyjádření politických představitelů jsou z povahy věci subjektivními názory, jež nejsou směrodatné pro posouzení povahy, intenzity či mimořádnosti cenové volatility na trhu EU ETS I v relevantním období. Z toho důvodu soud dospěl k závěru, že žalobkyní označené důkazy nejsou pro projednávanou věc relevantní.

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

48. Soud si je vědom judikatury ÚS týkající se stanovování dolní hranice sankce a možného likvidačního charakteru pokuty. V nálezu Pl. ÚS 3/02 z 13. 8. 2002 dospěl ÚS k závěru, že: *„pokuta může za určitých okolností představovat zásah zejména do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, a to v případě, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Ústavní soud proto posuzoval účel zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení byla zásada proporcionality. Stupňování represe představované zvýšením horní hranice sankce může naplnit zamýšlený cíl a vzhledem k dostatečnému prostoru pro zohlednění okolností konkrétního případu umožňuje dostát i podmínce přiměřenosti zásahu. Stanovování a zvyšování dolní hranice sankce minimalizující tento prostor neumožňuje přirozeně vždy uplatnit zásah přiměřený, poněvadž může mít ve vztahu k subjektům, jimž je sankce v podobě pokuty ukládána, někdy i charakter likvidační“* (pozn. potvrzení provedeno soudem).
49. Podle tohoto nálezu jsou nepřipustné takové pokuty, jež mají „likvidační charakter“, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). Ústavní soud zdůraznil i nebezpečí likvidační pokuty, spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob, vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání. V daném případě dospěl ÚS k závěru, že posuzovaná dolní hranice pokuty je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. také nálezy Pl. ÚS 12/03 z 10. 3. 2004 a Pl. ÚS 52/2013 z 9. 9. 2014).
50. Na druhé straně však ÚS například v nálezu I. ÚS 1586/09 z 6. 3. 2012 připustil ve výjimečných případech možnost ukládání i pokuty, jejíž výše bude pro dotčenou osobu fakticky likvidační, když v bodě 44 nálezu uvedl následující: *„Nelze proto souhlasit ani s argumentací vrchního soudu (předestřenou i ve vyjádřeních k ústavní stížnosti městským soudem i vedlejším účastníkem) ohledně nepřipustnosti uložit původci neoprávněného zásahu citelnou či dokonce likvidační sankci, na jejímž základě odmítl soud stěžovateli přiznat vyšší částku relutární náhrady. Ústavní soud si je vědom existence této zásady, která platí jako pravidlo, dle níž výše relutární náhrady nesmí být zřejmým bezdůvodným obohacením osoby dotčené neoprávněným zásahem a současně by neměla být pro původce neoprávněného zásahu jednoznačně likvidační a obecně vytvářející tzv. chilling effect. Na druhou stranu je však nezbytné zdůraznit, že ze zmíněné zásady je třeba připustit odůvodněné výjimky. V celé úplnosti se aplikace této zásady nemůže např. dovolávat osoba, jejíž podnikání je postaveno, resp. často doprovázeno, zcela prokazatelnými, úmyslnými a závažnými zásahy do základních práv*

jednotlivců, ba vede dokonce ke snížení jejich lidské důstojnosti.“ (pozn. potvrzení provedeno soudem).

51. Rozšířený senát NSS pak v usnesení 1 As 9/2008-133 z 20. 4. 2010 k zákazu ukládat likvidační pokuty v bodě 33 konstatoval, že je „nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právníckým osobám. Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právníckými osobami, nebo v situaci, kdy se právnícká osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnícká osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnícká osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnícké osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem. Za zcela mimořádných okolností by bylo dle přesvědčení rozšířeného senátu nutno připustit uložení likvidační pokuty i podnikající fyzické osobě, a to právě v situaci, kdy požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce. I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech, a být tedy v souladu s ústavním pořádkem.“ (pozn. potvrzení provedeno soudem).
52. Soud shrnuje, že z citované judikatury vyplývá, že byt' je nutno při výběru a určení výše sankce správními orgány brát zřetel kromě zákonem stanovených kritérií i na její přiměřenost pro sankcionovanou osobu, tj. hodnotit, aby její následky vůči sankcionované osobě neznamenal ve své podstatě likvidaci její existence; přesto judikatura zároveň připouští v konkrétních odůvodněných případech výjimky, kdy lze považovat za přiměřenou i sankci, jež bude mít s největší pravděpodobností na sankcionovanou osobu fatální až likvidační důsledky.
53. Ve světle výše uvedeného má soud za to, že jak ÚS, tak i NSS vycházel při posuzování účelu zásahu ve vztahu k použitým prostředkům ze zásady proporcionality. Jinými slovy s ohledem na zásadu proporcionality přísluší soudu posoudit, zda daná sankce s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci a ve vztahu k ochraně veřejného zájmu není nepřiměřená. Soud připomíná, že veřejný zájem v daném případě představuje ochrana životního prostředí a snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo. S přihlédnutím ke konkrétním okolnostem projednávané věci, zejména ke skutečnosti, že k vypouštění skleníkových plynů dochází při samotném provozu žalobkyně, a ke skutečnosti, že žalobkyně není objektivně schopna se podílet na minimalizaci škod na životním prostředí nákupem emisních povolenek a dostát svým povinnostem vyplývajícím z § 9 zákona o podmínkách obchodování s emisními povolenkami a z čl. 12 odst. 3 Směrnice, je soud přesvědčen, že ochrana veřejného zájmu převáží nad ochranou majetku žalobkyně a souvisejícím zákazem ukládání likvidačních pokut. Soud poznamenává, že stejně individualizovaným způsobem poměřovali tento veřejný zájem s ochranou majetku žalobkyně i žalovaný a Ministr.
54. NSS v rozsudku 1 As 313/2024-140 z 5. 6. 2025 k obdobné námitce žalobkyně ohledně uložení likvidační pokuty uvedl, že „[p]oukazuje-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,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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 disproportionální, neboť reflektuje množství vyprodukovaných emisí, za které nebyly vyřazeny emisní povolenky. Její výše je dána legitimním zájmem na ochraně životního prostředí a na tom, aby někteří znečišťovatelé nynější systém emisních povolenek neobcházeli prostřednictvím pozdější moderace sankcí. Podle Nejvyššího správního soudu proto v tomto případě nemůže jít o protiústavní omezení práva vlastnit majetek.“

55. Navíc soud konstatuje, že se v případě žalobkyně bezesporu nejednalo o nečekanou či nepředpokladatelnou situaci, nýbrž o skutečnost, která nasvědčuje spíše závěru, že se žalobkyně potýká se zásadním interním selháním organizačních mechanismů ve svém podniku, jenž jí brání dostat jejím zákonným povinnostem. Soudu je z úřední činnosti známo, že se žalobkyně dopustila stejného závažného jednání i v předcházejícím časovém období roku 2020, 2021 a 2022.
56. Co se týče testu proporcionality, který spočívá v následujících kritériích: „*prvním je kritérium vhodnosti, tedy odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, následuje kritérium potřeby spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, a pokračuje kritérium porovnávání dotčených v kolizi stojících základních práv*“ (srov. nález Pl. ÚS 83/06 z 12. 3. 2008), soud konstatuje následující. Sledovaný cíl v daném případě představuje ochrana životního prostředí (bod 26 rozsudku *Billerud*), rovněž jako splnění závazků Evropské unie a jejích členských států vyplývajících z Kjótského protokolu. Systém obchodování s emisními povolenkami a zajištění jeho řádného fungování zavedením přísného a v celé unii soudržného trestání nesplnění povinnosti vyřadit příslušné množství emisních povolenek umožňuje dosáhnout deklarovaného cíle (bod 39 rozsudku *Billerud*). Z tohoto plyne, že i ukládání pokut v přesně stanovených výších sleduje zajištění fungování celého systému. Kritérium vhodnosti je splněno. Co se týče kritéria potřeby spočívajícího v porovnání prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními, konstatuje soud, že dosáhnout výše uvedeného cíle nelze po přihlédnutí ke konkrétním okolnostem věci mírnějšími opatřeními. Zákon o podmínkách obchodování s emisními povolenkami ani Směrnice jiné mírnější opatření neznají, přičemž tento stav byl zamýšlenou volbou unijního zákonodárce. Lze odkázat na bod 36 rozsudku *Billerud*, podle něž „*zřízení systému pro evidenci a obchodování s povolenkami na emise ekvivalentu oxidu uhličitého na úrovni Unie bylo zákonodárcovou volbou, do které se promítlo politické směřování v kontextu, v němž bylo nutné čelit závažným obavám v oblasti životního prostředí, jak vyplývá ze závěrů Rady Evropské unie ze dne 8. března 2001, na které odkazuje bod 1 odůvodnění směrnice 2003/87. Tato volba dále spočívala na velmi složitých a široce diskutovaných hospodářských a technických aspektech, uvedených v zelené knize COM(2000) 87 ze dne 8. března 2000. S cílem přispět ke splnění závazků Evropské unie a jejích členských států vyplývajících z Kjótského protokolu tedy unijní zákonodárce musel sám posoudit a zvážit budoucí a nejisté účinky svého zásahu.*“ I toto kritérium je tak splněno ve prospěch uložení sankce. Konečně porovnání dotčených, v kolizi stojících základních práv, resp. základního práva a veřejného zájmu soud provedl výše.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

57. I SDEU tak připouští zásah do majetkového práva, pokud skutkové okolnosti dané věci odpovídají zásadě proporcionality. V rozsudku *Billerud* sám posuzoval s ohledem na zásadu proporcionality, zda unijní zákonodárce mohl k dosažení výše uvedeného cíle ochrany životního prostředí (a snižování působení emisí skleníkových plynů, jakož i dodržení závazků Evropské unie a členských států vyplývajících z Kjótského protokolu) stanovit v čl. 16 odst. 3 a 4 Směrnice paušální pokutu, kterou vnitrostátní soud nemůže nikterak upravit, a dospěl ke kladnému závěru. Rovněž v usnesení C-580/14, *Sandra Bitter vs. Bundesrepublik Deutschland* z 17. 12. 2015 potvrdil posouzení proporcionality dané sankce učiněné v rozsudku *Billerud* s dodatkem, že byla uznána jako přiměřená po celou dobu jejího stanovení, a to nejen v nižší výši stanovené po přechodnou dobu, nýbrž i v paušální výši 100 eur za tunu „i když vnitrostátní soud nemůže nijak upravit její výši.“ Soud tak má za to, že sankce upravená v čl. 16 odst. 3 Směrnice přijatá unijním zákonodárcem k dosažení celospolečenského cíle snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo je v daném případě zcela přiměřená. Taktéž soud akcentuje, že i samotný způsob fungování systému pro obchodování s emisními povolenkami brání soudu upřednostnit v daném případě ochranu majetkových práv žalobkyně a předejít uložení likvidační pokuty, neboť by tím došlo ke znemožnění řádného fungování systému EU ETS I. 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.
58. Kromě toho soud podotýká, že žalobkyně sama při soudním jednání uvedla, že se nachází ve stavu řízené likvidace, rozprodává svůj majetek a příjmy používá jen na splácení dřívějších pokut. Tyto okolnosti tak nutně snižují potřebnou míru ochrany před likvidačními dopady pokuty: jestliže žalobkyně svou podnikatelskou činnost dále nerozvíjí a směřuje k brzké likvidaci, tak jí uložená pokuta z povahy věci způsobí méně závažnou újmu; pouze urychlí nevyhnutelný následek.
59. Na základě výše uvedeného tak soud shrnul, že uložená pokuta ve výši 324 873 839,68 Kč není v rozporu s ústavně a mezinárodně garantovanými právy vlastnit majetek.
60. Žalobkyně během soudního řízení i při jednání opakovaně zdůrazňovala, že by soud měl řízení přerušit a vyčkat změny postoje žalovaného, kterou lze očekávat v důsledku změny vlády a jejího nového postoje k ochraně životního prostředí. Opačný postup by vedl k žalobkynině likvidaci a výpadků zdroje tepla pro 3 000 domácností. S tímto náhledem se soud neztotožňuje. Kromě již uvedeného připomíná, že jeho úkolem je přezkoumat zákonnost pravomocného rozhodnutí, které existuje a nebylo zrušeno. Postoj žalovaného k posuzované problematice se jistě může změnit, a pak bude na něm, jestli přistoupí k exekuci napadeného rozhodnutí. Tento krok není automatický, jak naznačovala žalobkyně při jednání. Žalovaný však prozatím setrval na správnosti svého rozhodnutí a soud neshledal žádný důvod pro přerušení řízení o žalobě.

3.6. K naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku.

61. Žalobkyně namítala, že v daném případě nedošlo k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku. Má za to, že jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost skutku. Žalobkyně dále uvedla, že emisní

povolenky nevyřadila z obchodování nikoli z důvodů, že by nechtěla dostát svým povinnostem, nýbrž byla donucena mimořádnými okolnostmi.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

65. Soud nevešel na argumentaci žalobkyně, že jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost skutku žalobkyně. Veřejný zájem či právem chráněný zájem v daném případě představuje ochrana životního prostředí a snižování působení emisí skleníkových plynů na přírodu a lidstvo. Ke společenské nebezpečnosti a škodlivosti jednání se vyjádřil trefně žalovaný, když na s. 7 prvostupňového rozhodnutí uvedl: *„Obviněný již několik let v řadě narušuje fungování systému EU ETS a nevyřazuje emisní povolenky, kterými by alespoň částečně kompenzoval nepříznivé dopady na chráněné zájmy způsobené vypouštěním emisí skleníkových plynů ze svého zařízení v důsledku své podnikatelské činnosti. Společenská škodlivost takového jednání přitom nemůže být znevážena tvrzenými zvláštními okolnostmi daného případu spočívajícími dle obviněného v jeho finanční situaci a vést k závěru, že je nutné upřednostňovat hospodářské zájmy soukromých společností před veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a ochraně klimatického systému Země.“* V kontextu nutnosti ochrany životního prostředí odkázal i na usnesení ÚS IV. ÚS 1063/25, podle nějž *„zjednodušeně řečeno totiž platí, že veřejný zájem na ochraně životního prostředí je tak zásadní, že eventuální zájmy stěžovatelky, i přes její význam pro průmyslovou výrobu i domácnosti, není do té míry podstatný.“*
66. Soud se s výše uvedenými úvahami žalovaného ztotožňuje a uzavírá, že společenská škodlivost je v posuzovaném případě dána zásahem do ochrany životního prostředí a narušením snahy o snižování působení emisí skleníkových plynů, kterého má být dosaženo právě prostřednictvím řádného fungování systému EU ETS I, kam rozhodně náleží i včasné vyřazování emisních povolenek podle § 9 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami. Mimořádným okolnostem, jež žalobkyně považuje za vyšší moc, se soud podrobně věnoval v podkapitole 3.3 rozsudku. Na míru společenské škodlivosti žalobkynina jednání pak nemají žádný vliv ani politická prohlášení současných členů české vlády, jelikož se jedná o otázku právní, nikoli politickou.

3.7. K možným dopadům na budoucí provoz zařízení.

67. Žalobkyně v žalobě i replice argumentovala tím, že Ministr nedostatečně zohlednil dopady napadeného rozhodnutí na budoucí provoz zařízení. Je jí zjevné, že z vyjádření ERÚ plyne, že není podstatné, kdo bude teplárnu provozovat. Žalobkyně se však domnívá, že v případě její likvidace toho nebude žádný jiný subjekt schopen z důvodu obtížného technického provozu. Pokud dojde k ukončení provozu zařízení, bude to mít tíživé dopady na odběratele, pro něž v okolí neexistuje alternativa.
68. Soud předesílá, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Žalovaný potrestal žalobkyni za její protiprávní jednání, a žalobkyně může žalobou brojit proti tomuto rozhodnutí v míře, v níž jsou dotčena její veřejná subjektivní práva. Ochrana veřejného zájmu, v daném případě zájmů odběratelů tepla vyrobeného v jejím zařízení, žalobkyni nepřísluší, a tyto její námitky by tak nemohly vést ke zrušení pokuty uložené žalobkyni. Přesto soud uvádí, že úkolem žalovaného je především zajišťovat výkon správy EU ETS, a to včetně ukládání sankcí podle zákona o podmínkách obchodování s povolenkami, což ostatně trefně poznamenal i žalovaný na s. 5 vyjádření k žalobě. Zajišťovat fungování tepláren a dodávek tepla pak už z podstaty není odpovědností Ministerstva životního prostředí, ale Ministerstva průmyslu a obchodu. Ministr na s. 5 napadeného rozhodnutí konstatoval, že si žalovaný byl možných dopadů vědom již při ukládání první pokuty v roce 2020, proto informoval Ministerstvo průmyslu a obchodu, ERÚ i město Ústí nad Labem. Deklaroval též veškerou součinnost

všem zainteresovaným subjektům včetně ERÚ, s nimiž problematiku nahrazení dodávek tepelné energie aktivně a intenzivně řeší. Zároveň však ve shodě s žalovaným upozornil, že v rámci řízení o přestupku není jeho úkolem posuzovat otázky případného přerušení dodávek tepelné energie.

69. Ministr reflektoval i reakci ERÚ na jakési sdělení žalobkyně, v němž stojí, že jiná varianta zajištění dodávek tepelné energie či činností distribuce elektřiny či plynu v současné době neexistuje. Proto by ERÚ namísto postupu podle § 12 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (dále jen „energetický zákon“) uvítal řešení, aby v provozu zařízení bylo možné pokračovat, případně je provozovat jiným subjektem. Soud kvituje, že z této reakce ERÚ nelze seznat, na co reaguje či jaké otázky žalobkyně předkládala. Z tohoto podkladu vyplývá, že ERÚ jde o udržení zařízení v provozu. Jak správně podotkl žalovaný i Ministr, není pro něj stěžejní, zda jej bude provozovat žalobkyně či nikoliv. Z logiky věci by ERÚ nerad direktivně pověřil převzetím provozu zařízení jiný subjekt, ale rád by se s jiným subjektem domluvil či v provozu zařízení žalobkyní setrval. ERÚ tedy pracuje s několika různými variantami, které mohou připadat v úvahu – žalobkyně bude pokračovat v provozu, ERÚ v budoucnu uzavře dohodu s jiným vhodným subjektem a v nejhorším případě direktivně pověří převzetím provozu jiný subjekt, jak mu umožňuje § 12 energetického zákona. Zároveň soud podotýká, že jistě není vyloučena ani varianta alternativních zdrojů, budou-li do budoucna k dispozici.
70. Soud se neztotožňuje s úvahou žalobkyně, podle níž jen proto, že provozování zařízení žalobkyní je nejjednodušší variantou k zajištění dodávek tepelné energie, by měl žalovaný postupovat odlišně než v jiných obdobných případech a od potrestání upustit nebo pokutu zmírnit. Jak totiž uvedl ÚS v usnesení IV. ÚS 1063/25, *„u daného typu přestupků proti životnímu prostředí jde o subjekty (a zároveň znečišťovatele), 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 totiž vedl k tomu, že určitý typ znečišťovatelů by byl při nakládání s emisními povolenkami zvýhodněn.“*
71. Z výše uvedeného vyplývá, že Ministr i žalovaný si byli vědomi svízelné situace při zajišťování dodávek tepla některým odběratelům žalobkyně v Ústí nad Labem a intenzivně poskytují součinnost zúčastněným osobám. Ve shodě se zmíněným usnesením ÚS však nemohli zohledňovat „výsostné“ postavení žalobkyně jakožto provozovatelky technicky náročného zařízení. V opačném případě by totiž rezignovali na vymáhání plnění povinností, jež jim ukládá zákon o podmínkách obchodování s povolenkami. Z těchto důvodů shledal soud i žalobkyní navržený výsledek pana Ing. M. H. k její činnosti jakožto dodavatelky tepelné energie jako irelevantní a k jeho provedení nepřistoupil. Z téhož důvodu bylo nadbytečné provádět důkaz dopisem, jež žalobkyně zaslala 22. 12. 2025 ministrovi životního prostředí.

3.8. K systému EU ETS I a EU ETS II.

72. Následně žalobkyně namítla, že žalovaný ani Ministr nevzali v potaz, že stávající právní úprava – systém EU ETS I, jež je s to ukončit provoz žalobkyně, může být posléze zrušena. Upozornila na zavedení systému EU ETS II Směrnicí 2023/959. Domnívala se, že žalovaný i Ministr měli zahrnout aktuální vývoje související s EU ETS II do odůvodnění svých rozhodnutí.
73. K tomu soud uvedl, že mezi účastníky není sporné, že žalobkyně provozuje teplárnu, jež spolu s elektrárnami a dalším energeticky náročným průmyslem spadá pod těžký průmysl. To Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

upravuje systém EU ETS I, který dopadá na průmyslovou činnost vyjmenovanou v příloze I Směrnice. Systém EU ETS II, který zavedla Směrnice 2023/959, naproti tomu zavádí samostatný, avšak paralelní, systém obchodování s emisemi vztahující se na paliva používaná ke spalování v odvětvích budov a silniční dopravy, jakož i v dalších odvětvích odpovídajících průmyslovým činnostem, na něž se nevztahuje již zmíněná příloha I Směrnice (srov. bod 75 odůvodnění Směrnice 2023/959).

74. Na výše uvedené zcela správně poukázal i žalovaný ve vyjádření k žalobě. Soudu není zřejmé, z jakého důvodu by se měl žalovaný či Ministr v odůvodnění zabývat systémem, který reguluje paliva používaná ke spalování v úplně jiných odvětvích, než je činnost žalobkyně, proto v postupu žalovaného ani Ministra neshledal jakékoliv pochybení. Poté soud už jen v reakci na obavu zrušení stávající právní úpravy podotkl, že nemůže predikovat, zda někdy v budoucnu dojde ke zrušení právní úpravy, kterou zaštiťuje systém EU ETS I. Spojuje-li však žalobkyně zánik právní regulace spadající pod systém EU ETS I se zavedením systému EU ETS II, soud jen znovu zdůrazňuje, že oba systémy regulují jiná odvětví průmyslové činnosti a jsou na sobě vzájemně nezávislé.
75. Žalobkyně také tvrdila, že je systém EU ETS I nefunkční a odkazovala při tom na nález Ústavního soudu Polské republiky ve věci K 10/24 (tisková zpráva je součástí správního spisu). Zdejší soud uvedl, že závěry nálezu neshledal přílehlavými k projednávané věci. Nález totiž řeší spor o to, zda může EU prostřednictvím výkladu SDEU přijímat klimaticko-energetická opatření (např. v rámci EU ETS), která zásadně zasahují do energetické politiky Polska, aniž by k tomu byla splněna podmínka jednomyslnosti, a aniž by měl polský stát možnost uplatnit své ústavní limity suverenity. Zdejší soud tak ve shodě s žalovaným shrnul, že se nález nedotýká věcné stránky Směrnice či samotné funkčnosti systému EU ETS I. Proto jej shodně s Ministrem shledal nepřiléhavým k projednávané věci.
76. Na závěr vypořádání této námitky soud podotýká, že žalobkyně k zavedení systému EU ETS II v ČR a jeho možným dopadům na žalobkyni navrhovala k provedení několik důkazů: tiskovou zprávu žalovaného, programové prohlášení vlády ČR a internetový článek týkající se emisních povolenek pro domácnost a nového klimatického cíle EU. Vzhledem k tomu, že oba systémy fungují paralelně a nezávisle a svou regulací zasahují rozdílné okruhy subjektů, soud tyto důkazy neprovedl, neboť je shledal nepodstatnými pro posouzení projednávané věci.

3.9. K tzv. *apriornímu odmítnutí provést důkazy*.

77. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný *a priori* odmítl provést jí navržené důkazy k prokázání její nepříznivé finanční situace pro nadbytečnost.
78. Žalovaný na s. 4 prvostupňového rozhodnutí vyjmenoval veškeré důkazy, které žalobkyně navrhovala provést. Konstatoval, že se týkají její tíživé finanční situace. Tato situace však podle názoru žalovaného nemohla ospravedlnit porušování zákonných povinností žalobkyně. Pokud by totiž žalovaný takto k subjektům, které by se nacházely v tíživé finanční situaci, přistupoval, zvýhodňoval by některé subjekty na úkor těch, které své povinnosti v systému EU ETS I řádně plní a vyřazují emisní povolenky v rozsahu odpovídajícím množství vypuštěných emisí.
79. Soud podotkl, že správní orgány nejsou povinny provést veškeré účastníky navržené důkazy, pakliže však některé neprovedou, je vždy jejich povinností uvést, proč tak neučinily. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS 8 As 100/2011-70 z 2. 5. 2012, podle něhož „*není*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“

80. Žalovaný žalobkyni dostatečně a srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů navrhované důkazy neprovedl, a soud se s jeho důvody ztotožnil. Soud již vyložil, že výše pokuty se odvíjí od zákonem pevně stanoveného matematického výpočtu. Žalovaný neměl možnost se od výše této pokuty odchýlit, neboť správní uvážení bylo v tomto ohledu vyloučeno Směrnicí, leda by se jednalo o vyšší moc. Soud se však ztotožnil s žalovaným i Ministrem, že v tomto případě vyšší moc skutečně nezasáhla. Z toho důvodu neměl žalovaný možnost od potrestání upustit či výši pokuty moderovat – včetně moderace na základě majetkových poměrů žalobkyně. Z těchto důvodů byly navržené důkazy skutečně irelevantní pro projednávanou věc.

3.10. K návrhu na moderaci pokuty soudem.

81. Oprávnění soudu moderovat výši pokuty je zakotveno v § 78 odst. 2 s. ř. s., podle něž *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.* Soud v této souvislosti poukazuje na právní větu rozsudku NSS 5 As 279/2016-45 z 24. 1. 2019: *„Moderace uložené pokuty představuje vhodný nástroj pro snížení zákonně uložené sankce správním orgánem. Smyslem a účelem moderace není hledání ‚ideální‘ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti.“*
82. V nynější věci je však prostor pro využití této pravomoci zásadně omezen, jelikož shora předestřená pravidla unijního práva pro určení výše pokuty za protiprávní jednání, jež spočívá v nevyřazení odpovídajícího počtu emisních povolenek, platí pro všechny orgány členského státu, pro soud stejně jako pro žalovaného.
83. Přesto soud uvádí, že základní funkcí pokuty je, že má plnit individuální i generální účel prevence, přičemž typovou závažnost spáchaného přestupku vyjádřil zákonodárce již stanovením konkrétní sankce ve výši 100 EUR za každý ekvivalent tuny oxidu uhličitého, pro který nebyly emisní povolenky vyřazeny. Individuální závažnost protiprávního jednání je v daném případě představována množstvím 85 543 tun emisí oxidu uhličitého, pro které žalobkyně nevyřadila emisní povolenky. Soud na tomto místě znovu odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, na jehož s. 8 Ministr k vyčíslení škody způsobené přestupkem uvedl, že: *„škodu, kterou množství emisí oxidu uhličitého vypuštěných do ovzduší způsobuje na životním prostředí, odborné studie vyčíslují v řádu vyšších desítek až stovek EUR či USD na jednu tunu oxidu uhličitého, tedy srovnatelně s tím, jaká je sankce za*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

přestupek uložena.“ S ohledem na to, že výše sankce stanovená unijním zákonodárcem za porušení povinnosti dle § 9 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami a čl. 12 odst. 3 Směrnice odpovídá i závěrům odborných studií o škodách způsobených na životním prostředí vypouštěním emisí oxidu uhličitého, neshledal soud, že výše sankce za přestupek spáchaný žalobkyní neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti.

84. Jak již bylo rozvedeno shora, soud má rovněž za to, že výpočetní mechanismus, tj. způsob nastavení ukládání dané sankce a její následné vyčíslení žalobkyní, zcela odpovídá principu legitimního očekávání. Soud se ztotožnil i se závěrem žalovaného ohledně možnosti upustit od potrestání na s. 12 prvostupňového rozhodnutí: *„Upuštění od potrestání žalobce by vyslalo jasný signál, že žalobce, ale i další producenti emisí, nemusí v případě finančních obtíží emisní povolenky vyřazovat a nemusí se v takovém případě ani obávat následného postihu. Takový přístup k plnění povinností stanovených zákonem o obchodování s povolenkami by však byl zcela nepřijatelný.“* Soud je přesvědčen, že nastavení výše sankce zcela koresponduje se základní ideou zákonodárce spočívající ve vytvoření tlaku na dotčené subjekty, aby se jim právě s ohledem na vysokou částku pokuty nevyplatilo porušovat stanovená pravidla a tím riskovat citelný či až likvidační zásah do své majetkové základny. Za situace, kdy podle současného vědeckého poznání je změna klimatu způsobena především zvyšujícími se emisemi CO₂ z lidské činnosti, považuje soud vzniklý následek přestupku za značně poškozující životní prostředí a globální klima, a je proto potřeba jej postihovat výrazně přísněji, zejména když způsobené následky je téměř nemožné napravit. Nadto soud již výše upozornil a vzal v potaz i to, že Směrnice pro postup při nevyřazení povolenek stanovila ve vztahu k pokutě tzv. zkušební období, když pro předcházející období let 2005, 2006 a 2007, výši pokuty ponechala sníženou. Žalobkyně musela být velmi dobře obeznámena s touto situací na trhu s povolenkami a měla tak podle názoru soudu i dostatečně dlouhé časové období k přijetí adekvátních opatření, jimiž by předešla či alespoň zásadně omezila negativní následky svého závadného jednání. Nadto se žalobkyně téhož přestupku dopustila opakovaně.
85. Soud tedy stručně shrnuje, že při zohlednění veškerých shora uvedených skutečností nepřistoupil k moderaci výše uložené pokuty v dané věci, byť se jedná o velmi vysokou částku, jež by zajisté mohla být způsobila vzhledem k majetkové a finanční situaci žalobkyně významně ohrozit či zničit její majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost, neboť dospěl k názoru, že vzhledem k zásadnímu významu chráněného veřejného zájmu je posuzovaná sankce v tomto konkrétním případě naprosto přiměřená.

4. Závěr a náklady řízení.

86. Ministr i žalovaný postupovali v souladu s judikaturou vnitrostátních soudů i SDEU, když při stanovení výše pokuty neaplikovali správní uvážení, pokutu nemoderovali a od potrestání neupustili. Změny v cenách emisních povolenek nepředstavovaly zásah vyšší moci a žalobkyně svým jednáním naplnila materiální znak skutkové podstaty přestupku podle § 20 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami. Soud zjistil, že žalobkyni uložená pokuta není protiústavní, neboť plně obstála v testu ústavnosti. Ministr ani žalovaný nepřehlédli regionální význam žalobkyně, zcela správně ji však ale z toho důvodu neznevýhodnili a postupovali v souladu se zákonem o podmínkách obchodování s povolenkami. Nepochybili pak ani, když do odůvodnění nezahrnuli systém EU ETS II, neboť jde o paralelní právní regulaci, která se vztahuje na činnosti nezahrnuté do přílohy I Směrnice, jejíž součástí je právě činnost žalobkyně. Žalovaný neodmítl žalobkyní navržené

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

důkazy k prokázání její majetkové situace *a priori*, naopak ve svém rozhodnutí řádně zdůvodnil úvahy, které jej k takovému postupu vedly. Soud nepřistoupil ani k moderaci uložené pokuty vzhledem k zásadnímu významu chráněného veřejného zájmu. Nakonec soud ani neshledal, že by uložená pokuta byla nepřiměřená společenské škodlivosti žalobkynina jednání. Jelikož soud nepřisvědčil žádnému z žalobních bodů, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.

87. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 19. března 2026

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu