



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Dany Černé a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci žalobce: **Vendys & V s.r.o.**, IČ 61537586, se sídlem Na Homolce 51/11, 150 00 Praha 5, zast. Mgr. Milanem Tomíčkem, daňovým poradcem, se sídlem v Praze 1, U Prašné brány 1078/1, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, 140 96 Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. září 2014, č.j. 4990-5/2014-900000-304.8

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

- [1] Žalobce napadl shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo změněno rozhodnutí – dodatečný platební výměr - Celního úřadu pro hlavní město Prahu (dále také jen „*celní úřad*“ nebo obecně „*správce daně*“, přičemž tato zkratka je dále v textu podle kontextu použita i pro obecné označení žalovaného) ze dne 15.8.2013, čj. 56214-7/2013-5100000-31. Ve správním řízení byla žalobci pravomocně vyměřena pokuta z nedodaného objemu biopaliv, které měly být v období od 1.1.2011 do 31.12.2011 uvedeny do volného daňového oběhu, ve výši 0, Kč na základě doměřovacího řízení podle ust. § 143 v souladu s ust. § 101 a 102 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*daňový řád*“), a podle ust. § 19 odst. 10 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o ochraně ovzduší*“).
- [2] Žalobce napadl rozhodnutí v celém rozsahu a domáhal se jeho zrušení, včetně zrušení dodatečného platebního výměru, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V podané žalobě nejprve obecně zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení a posléze je konkrétněji rozvedl (tato skutečnost není mezi účastníky sporná). Žalobce

nesouhlasí s výkladem příslušné právní normy, jak ji provedl žalovaný a celní úřad, což uváděl již ve správním řízení a který znovu uplatňuje v žalobních bodech. Uvádí, že ust. § 3a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší explicitně vymezuje osoby, které jsou povinny zajistit, aby v pohonných hmotách, které uvádějí do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo které byly uvedeny do volného daňového oběhu v jiném členském státě EU a jsou dodávány na daňové území České republiky pro dopravní účely, bylo obsažené i minimální množství biopaliv. Povinnými jsou osoby uvádějící motorové benziny nebo motorovou naftu a osoby, které dodávají na daňové území České republiky tato paliva uvedená do volného oběhu v jiném členském státě EU. Ust. § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší následně stanoví, že povinnost přidávat minimální množství biopaliv lze splnit i uvedením čistého biopaliva nebo směsného paliva do volného daňového oběhu v rozsahu podle odst. 1, a to aniž by bylo explicitně vyžadováno, aby toto čisté biopalivo a směsné palivo bylo uvedeno do volného oběhu právě osobou, uvedenou v odst. 1 tohoto ustanovení. Podle názoru žalobce tak ust. § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší umožňuje výklad, podle něhož osoba povinná podle prvního odstavce může svou povinnost přidávání minimálního množství biopaliv splnit též prostřednictvím dodání paliva, které bylo do volného daňového oběhu propuštěno třetí osobou. Žalobce uvádí, že tento výklad odpovídá systému a filosofii spotřebních daní v České republice, kdy FAME (metylestery mastných kyselin) a etylestery mastných kyselin, jsou osvobozeny od spotřební daně, což znamená, že při jejich uvedení do volného daňového oběhu nevzniká povinnost přiznat spotřební daň, proto pozbývá smyslu při vyskladnění těchto čistých biopaliv z daňového skladu jejich následná přeprava v režimu podmíněného osvobození od spotřebních daní, která oddaluje jejich uvedení do volného daňového oběhu, a tím obvykle i platbu spotřební daně, která by sebou automaticky nesla povinnost příjemce tohoto biopaliva následně ukončit režim dočasného osvobození od spotřební daně a uvést dané zboží do volného daňového oběhu. Podle názoru žalobce pak tento jeho výklad odpovídá účelu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES. Nesouhlasí s výkladem žalovaného a jeho užití ust. § 3a odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, které sice skutečně stanoví povinné osobě evidenční povinnost, nezabývá ji však povinností zahrnout do požadované evidence veškerá biopaliva včetně biopaliv uvedených do volného daňového oběhu jinou osobou; tato povinnost je vázána na povinnou osobu, nikoliv na způsob uvádění biopaliv do volného daňového oběhu.

- [3] Dále žalobce nesouhlasí s tím, že se žalovaný při podpoře svého výkladu odvolává na stanoviska ministerstva financí a ministerstva životního prostředí, kdy se žalovaný s nimi nevypořádal. Žalobce poukazoval na to, že ministerstvo financí se zabývá pouze jazykovým a historickým výkladem daného ustanovení, nikoliv však výklad, který by se zabýval smyslem a účelem ustanovení ve vazbě na příslušné předpisy EU, což dává prostor pro vícero výklad, přičemž z tohoto důvodu měl být užit výklad pro žalobce příznivější. Dále se žalovaný nevyjádřil k argumentům žalobce týkajících se stanoviska ministerstva životního prostředí, kdy toto stanovisko je založeno především na důvodové zprávě k novele zákona o ochraně ovzduší, která byla přijata jako zákon č. 221/2011 Sb., kdy nezohledňuje, že ust. § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší bylo přijato nedlouho před přijetím novel č. 221/2011 Sb. zákonem č. 172/2010 Sb., kterou se tento text také zpřesňoval, odkaz na osoby uvedené v odst. 1 tohoto ustanovení však zůstal. Zákonodárce prováděl v průběhu tak krátkého časového období úpravu téhož ustanovení, která má pouze legislativně technický a jazykový charakter, tak obecně popírá úmysly rozumného zákonodárce. Jestliže by úprava zákonem č. 221/2011 Sb.

byla pouze čistě legislativně technického a jazykového charakteru, provedl by ji zákonodárce již zákonem č. 172/2010 Sb. Žalobce zohlednění této presumpce považuje za zásadní, neboť podporuje jeho výklad příslušného ustanovení (a smysl a cíle souvisejících právních norem, které uvedl výše a které odpovídají jeho právnímu názoru). Poukazuje dále na původní znění příslušné novely č. 221/2011 Sb., kde byla umožněno splnění povinnosti prostřednictvím poskytovatele biopaliv třetí osoby (navrhované odst. 6 až 8 ust. § 3a zákona o ochraně ovzduší, které nakonec nebyly v zákonodárném procesu jako právní norma přijaty). Pouhá absence těchto odstavců, které měly podle názoru žalobce pouze procesní význam, nelze usuzovat, že tato novela žádnou jinou změnu příslušného ustanovení nepřinesla. Žalobce se dále nekonkrétně dovolával výkladu, který provedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku čj. 7 Afs 25/2013-37.

- [4] Další žalobní bod žalobce koncentruje do svého nesouhlasu s výkladem žalovaného, který podle jeho názoru odmítl přihlédnout k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 60/2010-99, když právní názor v tomto rozhodnutí vyjádřený je použitelný i na tuto věc. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí zabýval problematikou spotřebních daní a výkladem pojmu „uvedení vybraných výrobků do volného daňového oběhu“, což je pojem zásadní pro posouzení splnění povinnosti stanovené v ust. § 3a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Pokud Nejvyšší správní soud stanoví tři podmínky pro splnění povinnosti stanovené v ust. § 3a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a vykládá, kdy je naplněna podmínka spočívající v uvedení biopaliva do volného daňového oběhu, nelze rozumně předpokládat, že by neuvedl, že daný výrobek musí být uveden do volného daňového oběhu právě jen osobou uvedenou v ust. § 3a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Znovu odkazuje na tento rozsudek a upozorňuje na to, že se věnoval výkladu pojmu „uvedení do volného daňového oběhu“ podle ust. § 3 písm. j) bod 2 zákona o spotřebních daních, když stěžovatel biopalivo sám nevyrobil, nýbrž nakoupil od jiné společnosti, která jej vyrobila mimo daňový sklad. Osobou uvádějící biopalivo do volného daňového oběhu byla tato jiná společnost, nikoliv stěžovatel, Nejvyšší správní soud však kasační stížnost nezamítl z důvodu, že stěžovatel nesplnil podmínku osoby uvádějící biopalivo do volného daňového oběhu, ale z důvodu nesplnění jedné ze tří podmínek uplatnitelnosti biopaliv pro účely splnění povinnosti podle ust. § 3a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Podle názoru žalobce z tohoto rozhodnutí je možné dovozovat, že nezbytnou podmínkou je uvést biopalivo do volného daňového oběhu, přičemž je irelevantní, kdo tak formálně činí. V tomto rozsudku se dále Nejvyšší správní soud zabýval výkladem cílů právní úpravy EU.
- [5] Žalobce dále opětovně uvedl, že při výkladu je nutno zohlednit úmysl a cíle relevantní legislativy EU a domáhal se aplikace nepřímého účinku směrnice, což žalovaný (v žalobě je pravděpodobně překlepem uvedeno „žalobce“) odmítl s tím, že do jeho působnosti nespadá přezkoumávání naplnění záměrů předpisů EU při jejich implementaci do českého právního řádu, což je v rozporu s judikaturou, např. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 62/2012-36, popření článku 10a odst. 1 Ústavy, a s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 60/2010-99, a 7 Afs 25/2013-37. Účel zmiňovaný těmito rozsudky pak směrnice zajišťuje tím, že členským státům ukládá zajištění uvádění na trh alespoň minimálního procenta biopaliv, výklad přijatý žalovaným však tuto povinnost přenáší bez dalšího z úrovně státu na úroveň jednotlivých povinných osob podle ust. § 3a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Žalobce nakoupil FAME v daňovém skladu od českého výrobce, který není

povinnou osobou, dodal jej na trh pro dopravní účely na území České republiky a naplnil tak záměry sledované unijním právem.

- [6] V další části žalobních bodů žalobce upozorňuje, že podle jeho názoru výklad příslušného ustanovení může být dvojitý, a proto by měl být použit ten, který je pro žalobce příznivější, k čemuž odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 11.4.2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, ze dne 15.12.2003, sp. zn. IV. ÚS 666/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.6.2005, čj. 2 Afs 176/2004-140, čj. 2 Afs 178/2005-64, 1 As 9/2003-90 a 7 Afs 25/2013-37 (všechna rozhodnutí uvádí na zdůvodnění zásady „v pochybnostech ve prospěch“). Z této zásady pak vychází i Soudní dvůr EU (např. rozsudek ve věci C-201/08). Dále uvedl, že Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí 2 Afs 60/2010-99 uvedl, že právní úprava obsažená v ust. § 3a zákona o ochraně ovzduší je komplikovaná až nepřehledná, proto měl žalovaný přihlédnout ke dvojitmu možnému výkladu a aplikovat ten pro žalobce příznivější.
- [7] Žalobce dále uvedl, že nesouhlasí s tím, že by výklad, který má žalobce, mohl vést ke zneužití, když tento důvod považuje za irrelevantní.
- [8] Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí jako nedůvodné, přičemž uváděl obsahově tytéž důvody, jako v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí (žalobce příslušné ustanovení aplikuje příliš extenzivně, v dané věci neexistuje dvojitý výklad, proto nemohl žalovaný přihlédnout k výkladu, který by byl pro žalobce příznivější, neboť takový tu není, žalovaný dodržoval právní názory, uvedené v citované judikatuře, připouští nesprávné vyjádření v odůvodnění týkající se vztahu směrnice a vnitrostátního práva, to ale nebyl podstatný rozhodovací důvod, žalovaný neshledal žádný rozpor s vnitrostátním a unijním právem, nezpochybnilo, že dodavatel žalobce není osobou povinnou a není tak pochyb o tom, že předmětné FAME nebude za daných podmínek vůbec nikým uplatněno v hlášení o splnění povinnosti uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely za rok 2011, to však nezakládá žádný právní nárok žalobce k liberaci ve vztahu k vyměření pokuty).
- [9] Z obsahu předloženého správního spisu jsou patrné tyto pro posouzení důvodnosti podané žaloby podstatné skutečnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že spor je veden pouze v polemice právní s právním názorem žalovaného obsaženým v odůvodnění napadeného rozhodnutí, soud se v tomto odůvodnění rozsudku omezuje při konstataci pouze na toto odůvodnění a v něm zmíněné zprávy (přípisy, podklady) ministerstev financí a životního prostředí.
- [10] V odůvodnění napadeného správního rozhodnutí je nejprve rozebráno dosavadní řízení a odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, kdy je mj. uvedeno, že předmětem přezkoumání napadeného rozhodnutí je otázka správnosti zahrnutí biopaliv odebraných žalobcem od dodavatele PREOL, a.s. v rozhodném období kalendářního roku 2011, v celkovém množství 1.109.086 litrů do řádného, resp. druhého následného hlášení žalobce. Žalobce je držitelem povolení k provozování daňového skladu a držitelem řady zvláštních povolení na přijímání a užívání vybraných výrobků osvobozených od daně, a současně byl v rozhodném období kalendářního roku 2011 osobou vázanou povinnostmi, uvedenými v ustanovení § 3a zákona o ochraně ovzduší, tedy byl podle § 3a odst. 1 téhož zákona povinen zajistit, aby v pohonných hmotách, které uvádí do volného daňového oběhu na daňovém

území České republiky pro dopravní účely za kalendářní rok nebo které byly uvedeny do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie a jsou dodávány na daňové území České republiky pro dopravní účely za kalendářní rok, bylo obsaženo i minimální množství biopaliv. Žalobce uvedl v rozhodném období do volného daňového oběhu motorovou naftu, povinné minimální množství biopaliv proto konkrétně odvolatele vázalo v rozhodném období roku 2011 podílem 6 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty, povinně stanovený podíl biopaliva mohl odvolatel splnit podle § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší i uvedením čistého biopaliva nebo směsného paliva do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo dodáním čistého biopaliva nebo směsného paliva, které bylo uvedeno do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, na daňové území České republiky pro dopravní účely v rozsahu 6 % objemových z celkového množství motorové nafty. Vzhledem k možnosti odebírat FAME od lokálního dodavatele, se žalobce rozhodl počínaje rokem 2011 plnit svoji povinnost přidáváním minimálního množství biopaliv odběrem FAME od tohoto tuzemského dodavatele, a to odběrem FAME z jeho daňového skladu. V řízení bylo prokázáno, že dodavatel PREOL, a.s. vyráběl v rozhodném období ve svém daňovém skladu pouze FAME a není tak vůbec povinnou osobou, která by musela pro účely zákona o ochraně ovzduší vykazovat množství biopaliva uvedeného do volného daňového oběhu. V rozhodném období podal žalobce k tehdy příslušnému Celnímu ředitelství Praha návrh na vydání zvláštního povolení k přijímání a prodeji vybraných výrobků osvobozených od daně. Na základě tohoto návrhu, po jeho opakovaném doplnění žalobcem, vydalo tehdejší Celní ředitelství Praha, v souladu s § 13 zákona o spotřebních daních dvě zvláštní povolení k přijímání a prodeji vybraných výrobků osvobozených od daně (čj. 7451-3/2011-170100-23, ze dne 31. května 2011 a čj. 7451-4/2011-170100-23, ze dne 6. června 2011). K tomu na vysvětlenou nutno uvést, že podle § 49 odst. 17 zákona o spotřebních daních, ve znění platném a účinném v době rozhodné je biopalivo FAME, které je určeno k použití, nabízeno k prodeji nebo používáno pro pohon motorů osvobozeno od spotřební daně. V řízení bylo prokázáno, že žalobce se při převzetí zde předmětného biopaliva FAME – v množství 978,78 tun prokazoval svému dodavateli právě jedním ze dvou zmíněných zvláštních povolení, a sice zvláštním povolením čj. 7451-3/2011-170100-23, ze dne 31. května 2011; protože žalobce přijímal předmětné FAME na základě zmíněného zvláštního povolení, bylo toto ve smyslu zákona o spotřebních daních uvedeno do volného daňového oběhu jeho dodavatelem, společností PREOL, a.s. Ze spisu je dále zřejmé, že celní úřad v jím vedeném řízení vycházel v jednotlivých fázích z právního názoru, podle kterého měl žalobce, pokud chtěl předmětné FAME zahrnout do svého hlášení podávaného podle zákona o ochraně ovzduší, toto nakoupit v režimu podmíněného osvobození od daně a v souladu s § 24 zákona o spotřebních daních jej v tomto režimu dopravit do místa přímého dodání nebo do svého daňového skladu, a následně jej osvobozené od spotřební daně uvést do volného daňového oběhu, tedy nikoliv uplatnit nárok na osvobození od spotřební daně u svého dodavatele – dodávajícího daňového skladu PREOL, a.s.

- [11] Dále je v odůvodnění rozhodnutí reagováno na námitky žalobce v podaném odvolání, jimiž je žalovaný při svém přezkumu vázán (tyto námitky se do značné míry kryjí s žalobními důvody). První námitka žalobce týkající se relevantních ustanovení zákona o ochraně ovzduší, tedy ustanovení § 3a odst. 1 a 2 tohoto zákona, byla shledána nedůvodnou. Žalobce již ve správním řízení zdůrazňuje, že v tomto ustanovení již není (na rozdíl od ustanovení § 3 a odst. 1 zákona) uvedeno, že by pro

zahrnutí čistého biopaliva do objemu minimálního množství biopaliva v hlášení povinné osoby bylo nutné, aby toto čisté biopalivo bylo uvedeno do volného daňového oběhu právě pouze touto povinnou osobou (poukazuje na to, že dle jeho názoru je podle § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší přípustné, aby čisté biopalivo uvedla do volného daňového oběhu i jiná osoba než žalobce jako povinná osoba, a přesto by žalobce jako povinná osoba mohl toto čisté biopalivo zahrnout do svého vlastního hlášení), čemuž podle žalobce odpovídá i systému a filosofii spotřebních daní v České republice, protože FAME je za splnění podmínky jejich použití pro pohon motorů osvobozeno od spotřební daně a při jejich uvedení do volného daňového oběhu nevzniká povinnost přiznat spotřební daň. Žalovaný k této námitce uvedl, že podle § 3a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší byl žalobce osobou povinnou k přimíchávání biopaliv do pohonných hmot, jím uváděných do volného daňového oběhu. Podle § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší lze povinnost podle odstavce 1 splnit i uvedením čistého biopaliva nebo směsného paliva do volného daňového oběhu pro dopravní účely nebo dodáním čistého biopaliva nebo směsného paliva, které bylo uvedeno do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, na daňové území České republiky pro dopravní účely v rozsahu podle odstavce 1. Podle zákona o ochraně ovzduší je tedy osobou povinnou k přimíchávání žalobce, neboť v rozhodném období uváděl do volného daňového oběhu motorovou naftu. Svoji povinnost mohl žalobce splnit přimícháním minimálního množství biopaliva do motorové nafty (6 % objemových z celkového množství motorové nafty), jež do volného daňového oběhu v rozhodném období uvedl, nebo lze tuto povinnost splnit i uvedením čistého biopaliva nebo směsného paliva (v odpovídajícím poměru) do volného daňového oběhu. Je přípustné zúžit přezkoumání v mezích odvolací námitky na možnost splnění si vlastní povinnosti žalobce dle zákona o ochraně ovzduší zahrnutím předmětného FAME, coby čistého biopaliva, do jeho hlášení, resp. do vlastní splněné povinnosti za situace, kdy bylo uvedeno do volného daňového oběhu jeho dodavatelem – společností PREOL, a.s., přičemž interpretačně nejzásadnější je v té souvislosti znění druhého odstavce § 3a zákona o ochraně ovzduší; žalobce z tohoto znění vyvozuje, že tuto možnost připouští, jeho úvaha vyplývá jednoznačně z použitého spojení zákonného znění: „*Povinnost podle odstavce 1 lze splnit....*“, které vzato samo o sobě (izolovaně) skutečně navozuje možný extenzivní výklad uvedený žalobcem, tedy výklad, podle kterého může svoji povinnost splnit zahrnutím čistého biopaliva uvedeného do volného daňového oběhu na území České republiky v podstatě jakoukoli osobou. Tento výklad považuje žalovaný za nesprávný, neboť ust. § 3a zákona o ochraně ovzduší váže dodavatele pohonných hmot (tedy osobou povinnou dle § 3a odst. 1 tohoto zákona) i k dalším povinnostem, například vést příslušné evidence (§ 3a odst. 5 zákona), kdy při výkladu žalobce by povinná osoba byla zcela zproštěna povinností vést evidenci o těch biopalivech, které si zahrnuje do vlastního řádného hlášení, avšak do volného daňového oběhu je uvedla jiná osoba. Z kontextu ostatních povinností, kladených osobě povinné dle § 3a odst. zákona o ochraně ovzduší jednoznačně vyplývá, že výklad ustanovení § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, jak jej předkládá žalobce, není přípustný. Podle názoru žalovaného existuje jisté omezení ve volnosti výkladu zákona, a jestliže je znění celého ustanovení § 3a zákona o ochraně ovzduší dostatečně jasné, je také rozhodující. Pokud by normotvorným úmyslem zákonodárce bylo, aby si povinná osoba mohla do své splněné povinnosti přičítat i biopaliva uvedená do volného daňového oběhu jinou osobou, byl by takový postup nepochybně zákonem explicitně upraven nikoliv pouze připouštěn obratem (lze splnit), který si žalobce chybně vykládá ku prospěchu zákonnosti jeho postupu. Žalovaný nesouhlasí s žalobcem ani v konstatování, že u vybraných výrobků osvobozených od daně postrádá

smysl jejich přeprava v režimu podmíněného osvobození od daně dle § 24 zákona o spotřebních daních. Vybraným výrobkům osvobozeným od daně podle zákona o spotřebních daních, na něž jsou ovšem kladeny nároky ze zákona o ochraně ovzduší, přísluší striktnější režim jejich pohybu, tj. režim podmíněného osvobození od daně, právě ze zákona o ochraně ovzduší, konkrétně z ustanovení § 3a tohoto zákona. Žalovaný poukazuje rovněž na důsledky spojené s výkladem této problematiky žalobcem, kdy by povinné osoby na území České republiky mohly oprávněně zahrnovat do svých hlášení i čisté biopalivo či směsné palivo, jež bylo dříve uvedeno do volného daňového oběhu jinou osobou a před konečnou spotřebou opakovaně (bez omezení) měnilo oprávněné držitele, kteří mohou být sami povinnými osobami ze zákona o ochraně ovzduší a tedy se pokládat za příslušné k zahrnutí si tohoto čistého biopaliva či směsného paliva do svých vlastních splněných povinností dle zákona o ochraně ovzduší. Jelikož zákon o ochraně ovzduší, ani novela zákona o ochraně ovzduší nestanovuje žádný procedurální postup k tomu, aby mohla povinná osoba plnit podíl biosložky jinak, než jejich přimícháním nebo přímým uvedením do volného oběhu, výklad žalobce nelze přijmout

- [12] V další části odůvodnění jsou pak dále rozebrány další odvolací námitky, k naplnění záměrů předpisů EU implementovaných do právního řádu České republiky, konkrétně k transpozici Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/30/ES (dále jen „směrnice EU“) do zákona o ochraně ovzduší (viz též § 1 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a § 1 odst. 2 novely zákona o ochraně ovzduší), je uvedeno, že na předmětné řízení dopadá zákon o ochraně ovzduší, řídí se správce daně ve svých postupech přímo tímto zákonem, a do působnosti žalovaného nespadá přezkoumávání naplnění záměrů předpisů EU při jejich implementaci do českého právního řádu, natož pak upřednostnění obecných východisek směrnice EU před jednoznačnou literou platného zákona. Žalobce se dále domáhal, aby správce daně při aplikaci práva zohlednil princip tzv. nepřímého účinku, tedy aby správce daně pokládal zapracování směrnice do vnitrostátního práva za nesprávné a postupoval tedy ve světle záměrů směrnice EU, kdy žalovaný uvedl, že správci daně takový postup nepřísluší. Žalovaný nemůže posuzovat účinek směrnice v právním řádu České republiky, resp. v zákoně o ochraně ovzduší a posléze činit závěry a na jejich základě eventuálně úplně odhlížet od litery platného zákona, takový postup by byl zcela mimo rámec působnosti správce daně a tedy nezákonný. Dále je uvedeno, že žalobce cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 60/2010-99, ovšem sám uvádí, že skutková podstata tímto rozsudkem projednávané věci byla odlišná, žalovaný k tomu uvedl, že tato odlišnost je takového rozsahu, že lze jen obtížně činit paralelu mezi tam a zde projednávanou věcí [Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvádí 3 podmínky, jež jsou rozhodné pro posouzení splnění povinnosti dle § 3a odst. 1 a 2 zákona o ochraně ovzduší v konkrétním projednávaném případě, kterými dle jeho závěru jsou: existence biopaliva (podmínka první), jeho uvedení do volného daňového oběhu v zákonem stanoveném množství (podmínka druhá), a to pro dopravní účely (podmínka třetí). Z kontextu celého rozsudku však je zřejmé, že soud se zde nezabýval otázkou „kým má být předmětné biopalivo uvedeno do volného daňového oběhu“, protože to nebylo v dané věci meritem, na rozdíl od zde projednávaného případu, a proto soud tuto otázku v předmětném rozsudku nijak neakcentoval].
- [13] V další části odůvodnění je uvedeno, že aby mohl žalobce splnit povinnosti dle § 3a zákona o ochraně ovzduší, musel by právě on předmětné FAME uvést do volného daňového oběhu, přičemž dle ustanovení § 3 písm. l) zákona o spotřebních daních se

uvedením do volného daňového oběhu rozumí 1. každé, i protiprávní, vyjmutí vybraných výrobků z režimu podmíněného osvobození od daně, 2. každá, i protiprávní, výroba vybraných výrobků mimo režim podmíněného osvobození od daně, 3. každý, i protiprávní, dovoz vybraných výrobků mimo režim podmíněného osvobození od daně, 4. každé skladování nebo doprava vybraných výrobků, u nichž se neprokáže, že se jedná o výrobky zdaněné, nebo pokud se neprokáže způsob jejich nabytí oprávněně bez daně. V daném případě je zřejmé, že žalobce odebral předmětné FAME uplatněním zvláštního povolení k přijímání a prodeji vybraných výrobků osvobozených od daně (§ 13 zákona o spotřebních daních), a tedy již ve volném daňovém oběhu, do kterého předmětné FAME uvedl dodavatel PREOL, a.s. Pokud zákon o ochraně ovzduší definuje podmínky, za jakých mohl žalobce splnit svoji povinnost – uvedením čistého biopaliva do volného daňového oběhu, a současně je jasně definován režim podmíněného osvobození od daně a okamžik ukončení tohoto režimu, resp. okamžik uvedení vybraných výrobků do volného daňového oběhu, pak žalovaný konstatuje, že tyto zákonné definice nelze vylučovat či ignorovat s odkazem na nadbytečnost jimi stanoveného postupu. K námitce nepřehlednosti a komplikovanosti relevantních ustanovení zákona o ochraně ovzduší a jeho nedostatečné provázanosti na ostatní právní předpisy, zejména na zákon o spotřebních daních, neshledal žalovaný rozpor mezi právním názorem Nejvyššího správního soudu a právním názorem obsaženým v tomto rozhodnutí, kdy zdůraznil, že tímto rozsudkem soud definoval nutné podmínky pro splnění povinností podle zákona o ochraně ovzduší, což ovšem neznamená, že by snad byly za každých okolností postačující. Nejvyšší správní soud se sice ve výše uvedeném rozsudku vyjádřil v tom smyslu, že právní úprava spotřebních daní v provázanosti na zákon o ochraně ovzduší je komplikovaná až nepřehledná, jak uvádí žalobce, správce daně však nemůže s odkazem na to rezignovat na aplikaci příslušného práva, jež se váže k jeho působnosti. Pokud žalobce zdůrazňuje princip „in dubio mitius“, musí žalovaný konstatovat, že tento přístup by byl aplikovatelný jedině při existenci dvou srovnatelných právních výkladů ustanovení § 3a odst. 1 a 2 zákona o ochraně ovzduší, teprve tehdy by bylo možno volit ten výklad, který by byl vůči odvolateli příznivější. Takový právní stav ale v projednávaném případě neexistuje.

- [14] V další části odůvodnění rekapituluje a hodnotí žalovaný doplnění příslušných podkladů pro rozhodnutí, neboť v rámci odvolacího řízení bylo prováděno doplňování podkladů pro vydání rozhodnutí a hodnocení těchto podkladů. V průběhu řízení požádal žalovaný ministerstvo financí o vydání stanoviska k otázce výkladu zákona o ochraně ovzduší, resp. § 3a odst. 1 a 2 tohoto zákona; to ve své odpovědi sdělilo, že na základě historického a teleologického výkladu ustanovení příklání k výkladu, podle kterého nemůže osoba povinná podle novely zákona o ochraně ovzduší, resp. osoba uvedená v § 19 odst. 1 tohoto zákona, splnit povinnost uvedení čistého biopaliva nebo směsného paliva do volného daňového oběhu na území České republiky prostřednictvím třetí osoby. Ze stanoviska ministerstva financí vyplývá, že tato možnost nebyla přípustná ani za účinnosti zákona o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb., ve znění platném a účinném v době rozhodné. Žalobce ve vyjádření se k tomuto stanovisku uvedl, že není vydáno příslušným orgánem a navrhl provedení dalšího důkazního prostředku ve smyslu § 115 odst. 2 daňového řádu, a sice získání stanoviska k problematice výkladu zákona o ochraně ovzduší i novely zákona o ochraně ovzduší, konkrétně k výkladu ustanovení § 3a, resp. § 19 zákona od ministerstva životního prostředí, do jehož gesce problematika zákona o ochraně ovzduší ve všech zněních spadá. Žalovaný přijal návrh žalobce na provedení nového

důkazu a vyžádalo stanovisko ministerstva životního prostředí, které sdělilo, že povinnost dle zákona o ochraně ovzduší nemohl žalobce splnit tím, že si do svého vlastního hlášení uvede FAME odebrané ve volném daňovém oběhu, do kterého toto FAME uvedla jiná osoba. Ve vyjádření se ke stanovisku ministerstva životního prostředí žalobce uvedl, že by postup zákonodárce, jak je uveden ve stanovisku, nebyl v souladu s presumpcí racionálního a konzistentního zákonodárce. Ministerstvo životního prostředí tedy poukázalo na skutečnost, že až do účinnosti zákona č. 221/2011 Sb. byla formulace příslušného ustanovení uvedena v zákoně tak, že nemohlo být vůbec pochyb, že povinnou osobou je i při alternativním způsobu splnění povinnosti jediné žalobce, a že zákon č. 221/2011 Sb. měl za účel toliko zpřesnění a zjednodušení formulace, nikoliv umožnit plnění povinností povinných osob prostřednictvím třetích osob. Žalobce poukazuje na to, že tento zákon (zákon č. 221/2011 Sb.) byl předložen Poslanecké sněmovně s poměrně krátkým odstupem od zákona č. 172/2010 Sb. (odstup cca 9 měsíců), který měl rovněž toliko upřesňující, technický charakter. Z toho dovozuje, že pokud by zákonodárce v tak krátké době za sebou prováděl toliko technické (či formulační) změny zákona, porušil by již zmíněnou presumpci racionálního zákonodárce. K tomu žalovaný konstatuje, že není v jeho kompetenci hodnotit, jestli platný a účinný zákon byl vydán v souladu s presumpcí racionálního zákonodárce.

- [15] Dále je v odůvodnění uvedeno, že žalovaný odmítá i námitku žalobce, která směřuje k tomu, že ustanovení § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, resp. § 19 odst. 2 novely zákona o ochraně ovzduší, vlastně umožňuje jím aplikovaný postup proto, že tímto ustanovením původně (nepřijatým návrhem znění zákona č. 221/2011 Sb.) měla být příslušná oblast upravena tak, aby plnění povinností prostřednictvím třetích osob bylo možné. Žalovaný k tomu konstatuje, že z obou zmíněných stanovisek (ministerstva financí a ministerstva životního prostředí) skutečně vyplývá původní návrh znění zákona, jak jej ve vyjádření uvádí žalobce, z obou stanovisek je však také zřejmé, že zákon v tomto znění, které by bývalo umožňovalo plnění povinností prostřednictvím třetích osob, nebyl v legislativním procesu schválen. Žalovaný nemůže přijmout argumentaci, která se odvolává na z původní úpravy zbylý fragment znění zákona (slovní spojení „lze splnit“), jež byl obsažen již v tomto původním neschváleném návrhu zahrnujícím ovšem komplexní úpravu a měl tedy ve spojení s touto ostatní neschválenou úpravou zákona umožňovat postup, který žalobce i nyní pokládá za zákonný, a to přesto, že komplexní procedurální postup pro plnění povinností prostřednictvím jiných osob účinný zákon vůbec neobsahuje a jeho záměrem takový postup nakonec nebyl (jak vyplývá i z obou zmíněných stanovisek). Záměrem změny zákona o ochraně ovzduší, provedené zákonem č. 221/2011 Sb. bylo pouze „*zpřesnění formulace včetně uvedení odkazu na právní předpis definující pojem „směsné palivo“*“... K námitce žalobce s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 178/2005-64 je uvedeno, že žalovaný postupoval zcela v souladu s ustanovením § 115 daňového řádu, když pořizoval, do jím prováděného řízení podklady, o něž opírá svá tvrzení a zdůvodňuje zákonnost výroku svého rozhodnutí, obzvlášť za situace, kdy žalobce předestírá alternativní (a jak bylo výše uvedeno dle názoru žalovaného nepřipustný) výklad zákona; nejednalo se tak o připuštění dvojího možného výkladu. Takový postup nelze interpretovat jako „nejistotu“ samotného správce daně a za pomoci vlastní interpretace jedné obecné fráze citované z žádosti žalovaného se domáhat uplatnění odvolatelem od počátku předestíraného výkladu zákona, pokud je tento jeho výklad nepřipustný. Žalovaný dále uvedl, že nezpochybňuje, že v daném případě došlo k naplnění záměru zákona o ochraně

ovzduší, když bylo v řízení prokázáno, že dodavatel PREOL, a.s. není osobou povinnou podle § 3a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, není ani pochyb o tom, že předmětné FAME nebude za daných podmínek vůbec nikým uplatněno v hlášení o splnění povinnosti uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely za rok 2011, tato skutečnost ovšem nezakládá žádný právní nárok žalobce, pokud nejsou splněny zákonné podmínky, jak bylo podrobně uvedeno výše, a ani nejsou v působnosti správce daně k dispozici žádné zákonné nástroje, které by za těchto okolností dávali dispozici k liberaci odvolatele ve vztahu k zákonu o ochraně ovzduší.

- [16] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvažil takto.
- [17] Pro posouzení právní polemiky mezi účastníky je nutné vycházet z této zákonné úpravy účinné v rozhodné době.
- [18] Podle ust. § 3a zákona o ochraně ovzduší: *„(1) Osoba uvádějící motorové benziny nebo motorovou naftu do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo osoba, která dodává na daňové území České republiky pro dopravní účely motorové benziny nebo motorovou naftu uvedené do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, je povinna zajistit, aby v pohonných hmotách7a), které uvádí do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely za kalendářní rok nebo které byly uvedeny do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie a jsou dodávány na daňové území České republiky pro dopravní účely za kalendářní rok, bylo obsaženo i minimální množství biopaliv*
- a) od 1. ledna 2008 ve výši 2 % objemových z celkového množství motorových benzinů přimíchaných do motorových benzinů,*
 - b) od 1. září 2007 ve výši 2 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty,*
 - c) od 1. ledna 2009 ve výši 3,5 % objemových z celkového množství motorových benzinů přimíchaných do motorových benzinů,*
 - d) od 1. ledna 2009 ve výši 4,5 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty,*
 - e) od 1. června 2010 ve výši 4,1 % objemových z celkového množství motorových benzinů přimíchaných do motorových benzinů,*
 - f) od 1. června 2010 ve výši 6 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty; obsah biopaliva v motorové naftě, uplatněný formou nízkoprocentního přídatku, nesmí překročit výši maximálního podílu stanoveného do 7 % objemových.*
- (2) Povinnost podle odstavce 1 lze splnit i uvedením čistého biopaliva nebo směsného paliva podle zvláštního právního předpisu upravujícího pohonné hmoty25) do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo dodáním čistého biopaliva nebo směsného paliva, které bylo uvedeno do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, na daňové území České republiky pro dopravní účely v rozsahu podle odstavce 1.*

(3) *V případě, že osoba uvedená v odstavci 1 překročí v kalendářním roce povinné minimální množství biopaliv stanovené v odstavci 1 (dále jen „nadměrné množství biopaliv“), může toto nadměrné množství biopaliv převést do plnění povinnosti podle odstavce 1 v bezprostředně následujícím kalendářním roce. Množství biopaliv převáděné do následujícího kalendářního roku může činit nejvýše 0,2 % z celkového množství motorových benzinů a motorové nafty uvedených do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo uvedených do volného daňového oběhu pro dopravní účely v jiném členském státě Evropské unie a dodaných na daňové území České republiky v uplynulém kalendářním roce.*

(4) *Pokud osoba uvedená v odstavci 1 hodlá v následujícím kalendářním roce uplatnit nadměrné množství biopaliv podle odstavce 3, je povinna to písemně sdělit místně příslušnému celnímu úřadu ve lhůtě stanovené pro podání hlášení podle odstavce 8. Sdělení musí obsahovat následující údaje*

- g) jméno, příjmení a adresu, v případě právnické osoby název, právní formu a sídlo a daňové identifikační číslo osoby,*
- h) množství biopaliv, které odpovídá výši povinnosti podle odstavce 1 v uplynulém kalendářním roce,*
- i) množství biopaliv, o které byla překročena povinnost podle odstavce 1 v uplynulém kalendářním roce,*
- j) množství biopaliv, které má být zahrnuto do plnění povinnosti podle odstavce 1 v bezprostředně následujícím kalendářním roce.“*

(5) *Osoba uvedená v odstavci 1 je povinna vést odděleně evidenci o množství přijatého a vyrobeného benzínu, motorové nafty a jednotlivých druhů biopaliv a směsných paliv a evidenci vyskladněných jednotlivých pohonných hmot s uvedením druhu a podílu biopaliv, které uvádí do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo které byly uvedeny do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie a jsou dodávány na daňové území České republiky pro dopravní účely. Tyto evidence je osoba uvedená v odstavci 1 povinna uzavřít vždy k 31. prosinci příslušného kalendářního roku.*

(6) *Ustanovení odstavců 1 a 2 se nevztahují na uvádění zásob státních hmotných rezerv^{7b}) do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky.*

(7) *Osoba uvedená v odstavci 1, která dováží pohonné hmoty a uvádí je do volného daňového oběhu pro dopravní účely na daňovém území České republiky, nebo osoba, která dodává na daňové území České republiky pro dopravní účely pohonné hmoty uvedené do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, je povinna na formuláři vydaném Generálním ředitelstvím cel s předstihem sdělit celnímu úřadu místně příslušnému podle místa přijetí pohonných hmot místo, datum a čas přijetí pohonných hmot, které podle doprovodných dokladů obsahují biosložku, tak, aby bylo celnímu úřadu nebo celnímu ředitelství umožněno odebrat vzorek pohonné hmoty a ověřit údaje v jí předložených dokladech.*

(8) *Osoba uvedená v odstavci 1 je povinna každoročně k 31. lednu podat místně příslušnému celnímu úřadu Hlášení o splnění povinnosti uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely nebo o splnění povinnosti dodání minimálního množství biopaliv na daňové území České republiky pro dopravní účely v pohonných hmotách uvedených do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie za uplynulý kalendářní rok (dále jen "hlášení"), obsahující identifikační údaje a údaje z evidencí podle odstavce 3. Hlášení se podává na tiskopisu vydaném Generálním ředitelstvím cel.*

(9) *Osoba uvedená v odstavci 1, která neuvede do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky minimální množství biopaliv pro dopravní účely nebo*

kteřá v pohonných hmotách, které byly uvedeny do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie a dodány na daňové území České republiky, nedodá na daňové území České republiky minimální množství biopaliv pro dopravní účely, je povinna zaplatit poplatek z objemu biopaliv, které měla uvést do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo které měla dodat na daňové území České republiky v pohonných hmotách uvedených do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie za uplynulý kalendářní rok.

(10) Zjistí-li celní úřad, že hlášení neobsahuje správné údaje nebo že nebylo podáno vůbec a jsou splněny podmínky pro vznik povinnosti zaplatit poplatek, stanoví jej platebním výměrem, popřípadě dodatečným platebním výměrem. Výše poplatku se stanoví jako součin množství neuvedeného biopaliva podle odstavce 1 v litrech a částky 40 Kč. Poplatek je splatný ve lhůtě pro podání hlášení.

(11) Osoba uvedená v odstavci 1 je povinna uvést v dokladu vydaném podle zákona o spotřebních daních^{7c}) druh a obsah biopaliva v pohonné hmotě s přesností na jedno desetinné místo procenta objemových nebo hmotnostních.

(12) Poplatek je příjmem státního rozpočtu.“

- [19] S ohledem na vznesené žalobní bod soud uvádí znění ust. § 3a odst. 1 a 2 zákona o ochraně ovzduší účinné do 20.6.2011 (nabytí účinnosti novely – zákona č. 221/2011 Sb.): „(1) Osoba uvádějící motorové benziny nebo motorovou naftu do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo osoba, která dodává na daňové území České republiky pro dopravní účely motorové benziny nebo motorovou naftu uvedené do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, je povinna zajistit, aby v pohonných hmotách^{7a}), které uvádí do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely za kalendářní rok nebo které byly uvedeny do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie a jsou dodávány na daňové území České republiky pro dopravní účely za kalendářní rok, bylo obsaženo i minimální množství biopaliv

- a) od 1. ledna 2008 ve výši 2 % objemových z celkového množství motorových benzinů přimíchaných do motorových benzinů,
- b) od 1. září 2007 ve výši 2 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty,
- c) od 1. ledna 2009 ve výši 3,5 % objemových z celkového množství motorových benzinů přimíchaných do motorových benzinů,
- d) od 1. ledna 2009 ve výši 4,5 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty,
- e) od 1. června 2010 ve výši 4,1 % objemových z celkového množství motorových benzinů přimíchaných do motorových benzinů; obsah biopaliva, konkrétně bioethanolu, v motorových benzinech, uplatněný formou nízkoprocentního přídatku musí být maximálně do 5 % objemových a nesmí dojít k překročení obsahu kyslíku stanoveného v maximální výši 2,7 % hmotnostních,
- f) od 1. června 2010 ve výši 6 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty; obsah biopaliva v motorové naftě, uplatněný formou nízkoprocentního přídatku, nesmí překročit výši maximálního podílu stanoveného do 7 % objemových.

(2) Povinnost podle odstavce 1 může osoba uvedená v odstavci 1 splnit i uvedením biopaliva nebo směsného paliva do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo dodáním biopaliva nebo směsného paliva, které

bylo uvedeno do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, na daňové území České republiky pro dopravní účely v rozsahu podle odstavce 1. “.

- [20] V dané věci je podstata sporu mezi účastníky výklad ust. § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší. Po vyřešení tohoto sporu podle názoru soudu se musí odvíjet i hodnocení dalších žalobních bodů, které příslušný právní názor žalobce rozvíjejí. Jinými slovy řečeno, pokud se soud ztotožní s výkladem, jak jej provedl žalovaný, z povahy a logiky věci pak již není podstatné hodnocení, zda právní norma má možný dvojitý výklad a který z takových výkladů je pro žalobce příznivější, neboť pokud právní norma má výklad jediný, je nutné vycházet z něj.
- [21] Další skutečnost, kterou je nutné zmínit, je závěr, který vyvozuje žalobce z některých rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – ačkoliv je v obecné rovině jistě možné souhlasit s tím, že právní úprava v rozhodném období byla dosti nepřehledná a formulačně neobratně formulovaná, to však podle názoru soudu samo o sobě ještě nemůže znamenat, že by výkladem tuto právní úpravu nebylo možné vyložit. Soud tak v další části odůvodnění takový výklad podává a podle jeho názoru se jedná o výklad jediný, vycházející z obecných výkladových metod.
- [22] Dále je nutné rovněž v obecné teoretické rovině nutné zmínit jednotlivé formy výkladu právní normy, když žalobce namítá, že v daném případě nebyl proveden výklad systematický či teleologický, čímž podporuje svůj právní názor. Soud s takto pojatými metodami výkladu norem správního práva v obecné rovině nesouhlasí. Ačkoliv je pochopitelné, že výklad právní normy nemůže být výhradně formalistický a samoučelný, neboť právo chrání a prosazuje určitý hodnotový systém, od něhož nemůže být odpoutáno, na druhou stranu je však nutné vycházet ze znění právní normy, tedy z normy jako takové, kterou je obecné pravidlo chování. V tomto směru je nutné poukázat na to, že výklad norem správního práva by měl vždy především respektovat tyto právní normy a z nich vycházet (např. Hoetzel při výkladu právních norem správního práva vychází z toho, že „*právní norma musí být vykládána ze sebe samé. Materiál je při jasném znění normy bez významu; mohlo by se k nim sáhnouti jen při tekstu pochybném.*“ cit. podle Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Druhé přepracované vydání. Melantrich. Praha 1937, str. 65 – 66). Na druhou stranu současné chápání výkladu právní normy je poněkud širší (srov. např. názor vyjádření Ústavním soudem ve svém nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97: “*Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy, evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy.*”). I při širších výkladových možnostech však je vždy nutné respektovat příslušnou právní normu, pokud ta sama o sobě je jasná a srozumitelná.

- [23] Soud tak vychází z toho, že pokud je právní norma sama o sobě výkladově jasná, není možné ji dotvářet jinou metodou výkladu tak, že její význam bude posunut a tím dojde k vytvoření normy jiné, nové. Ačkoliv je pochopitelně možné normu vyložit i jinými formami či metodami výkladu, než pouze výkladem jazykovým, tyto metody však musejí být všechny ve vzájemném souladu; pokud se vyskytne mezi nimi rozpor, je nutné jej odstranit jinou metodou výkladu, nikoliv však tak, aby jasný smysl právní normy byl popřen. Jinými slovy řečeno, metodami výkladu nelze popřít jasné vymezení příslušné právní normy ve smyslu stanovení obecného pravidla chování.
- [24] V tomto případě má soud za to, že právní norma sama ve svém ust. § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší stanoví jasné pravidlo chování – příslušnou povinnost lze splnit uvedením čistého biopaliva nebo směsného paliva do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo dodáním čistého biopaliva nebo směsného paliva. Sama právní norma váže splnění této povinnosti ke svému odst. 1, jinak nedává žádný smysl, neboť sama definuje splnění příslušné povinnosti na první odstavec tohoto ustanovení. Ust. § 3a odst. 1 tak onu povinnost přímo definuje, a to mj. i tím, že určuje příslušný subjekt, k němuž se taková povinnost vztahuje, a proto mu potom může následně norma v odst. 2 stanovit příslušné povinnosti. Oba dva odstavce právní normy tak spolu tvoří jeden logický i výkladový celek, když příslušnou povinnost definují a vymezují. „Povinnost“, o níž hovoří odst. 2 tohoto ustanovení, tak musí být spjata s odst. 1 ve všech prvcích svého vymezení, kterým je i subjekt, jehož tato povinnost stíhá, a pravidlo chování, které pro něj stanoví. Podle názoru soudu tak odst. 2 této normy nerozšiřuje možnost splnění povinnosti i na jinou osobu, než tu, která je definována odstavcem 1, neboť nic takového z textu normy neplyne. Je tak nutné uzavřít, že možnost jiného splnění povinnosti podle odst. 2 definované v odst. 1 má pouze subjekt, jehož tato povinnost stíhá, a tím je jedinečně ten subjekt, který je definován v odst. 1 této normy. O žádném jiném subjektu tato norma nehovoří.
- [25] Podle názoru soudu je tak výklad této právní normy jasný a jednoznačný. Výklad, který užívá žalobce, soud z tohoto důvodu považuje za nepřipustný, neboť do znění právní normy vkládá něco, co v ní není obsaženo. Takový výklad není výkladem systematickým či teleologickým, neboť pro tyto metody výkladu neužívá všech aspektů, které je nutné hodnotit a ve výsledku pak takový výklad jasné znění právní normy mění a poněkud posouvá. Podle názoru soudu žalobce při právní argumentaci nepostupuje korektně, neboť uvádí svůj názor na účel a smysl právní normy, který však není tak úzký, jak jej vymezuje žalobce. Je pochopitelné, že jedním z účelů právní normy je povinnost příslušných států zvyšovat přítomnost příslušných látek v pohonných hmotách a snižování emisí, dalším z účelů je však rovněž řádná evidence takových látek ze strany státu i jednoznačně definovaný způsob, jak bude tato povinnost plněna (zejména dodržení příslušného právní režimu zboží z hlediska daňového zatížení, byť se může jednat o některé položky, které spotřební dani nepodléhají – např. FAME, jeho řádná evidence, stanovený a zpětně kontrolovatelný režim vstupu zboží na daňové území apod.). Tyto aspekty příslušné právní normy žalobce ve své argumentaci nezmiňuje, ačkoliv tyto aspekty jsou rovněž při systematickém a teleologickém výkladu právní normy potřebné vzít na zřetel. Pokud v systematickém a teleologickém výkladu tyto aspekty, cíle a smysl právní úpravy použijeme, dojdeme k výkladu, který použil žalovaný i soud a který podle názoru

soudu je taktéž systematický a teleologický, hodnotí však více příslušných aspektů než výklad, který je nebere v úvahu.

- [26] V daném případě tak nešlo o možnost vícero výkladu, jak v žalobě uvádí žalobce, neboť výklad provedený žalovaným je jediný možný. Proto nelze užít ani judikatury, kterou zmiňuje žalobce, a která se výslovně váže k možnosti různých výkladů právní normy, neboť není splněna základní podmínka pro aplikaci těchto právních názorů.
- [27] Rovněž podle názoru soudu není příliš podstatné, že došlo k novelizaci příslušného ustanovení. Stejně jako žalovaný je soud toho názoru, že příslušná novelizace ust. § 3a odst. 2 byla pouze technická a pouze lépe jazykově vymezila, co již obsahem právní normy bylo, nijak však nerozšířila či nepozměnila právní normu, jak uvádí žalobce v žalobě. Stále se jedná o splnění povinnosti, která je definována v odst. 1 i co do subjektu, který tuto povinnost musí dodržovat; pokud ze znění této normy bylo vynecháno podle názoru soudu nadbytečné vymezení „osoby uvedené v odst. 1“, jednalo se pouze o stanovení přehlednějšího jazykového vyjádření.
- [28] Soud pak dále uvádí, že nesouhlasí ani s poněkud spekulativním názorem žalobce ohledně dvou rozsudků Nejvyššího správního soudu, které užívá pro podporu svého právního názoru na možný dvojí výklad shora uvedené právní normy. Oba tyto rozsudky se k této otázce nijak nevyjádřily, neboť to nebylo předmětem soudního přezkumu, který je ve správním soudnictví vždy vázán na konkrétní žalobní či kasační námitky – správní soudy ve svých rozsudcích tak především hodnotí tyto procesní úkony jednotlivých účastníků, pokud se vyjádří zobecňujícím způsobem, vždy to výslovně uvedou a jasně definují. Nic takového však z obou těchto rozsudků neplyne – rozsudek ze dne 20.2.2014, čj. 7 Afs 25/2013 – 37, se týkal období roku 2010 a možnosti kompenzace nedostatečného přidávání biopaliv u jednoho typu pohonných hmot v jednom roce „nadměrným“, ale přitom v mezích maximálních dovolených limitů se pohybujícím přidáním biopaliv do jiného typu pohonných hmot v předchozím roce (tedy zjevně jiné právní otázky), rozsudek ze dne 28.6.2012, čj. 2 Afs 60/2010 – 99, pak otázku transpozice směrnice v jejím vymezení „uvedení (biopaliva) do volného daňového oběhu“, tedy nikoliv přímo otázku, k jakému subjektu se váže možnost splnění povinnosti podle ust. § 3a odst. 1 způsobem uvedeným v odst. 2 tohoto ustanovení. Podle názoru soudu oba tyto rozsudky právní polemiku, která je předmětem tohoto soudního (a předchozího správního) řízení neřešily a v argumentaci je tak nelze využít.
- [29] Pokud žalobce poukazoval na zamýšlenou právní regulaci v návrhu příslušného zákona (tedy novely zákona o ochrany ovzduší), pak soud může pouze uvést totéž, co žalovaný – v právním prostředí je nutné vycházet ze schváleného znění příslušné právní normy. Pokud je výklad takové právní normy jasný, jako v tomto případě podle názoru soudu je, nelze se dovolávat toho, co nakonec řádným zákonodárným procesem neprošlo a co tak nenabývalo kvality právní normy. Totéž je možné uvést na právní názor žalobce, kterým uváděl, že zákonodárce v krátkém časovém období novelizoval příslušné ustanovení zákona a pokud by tím provedl pouze změnu

jazykového a technického charakteru, nejednal by s úmysly rozumného zákonodárce. Soud znovu uvádí, že rozhodné je znění příslušné právní normy, jak bylo příslušným zákonodárcem přijato a vyhlášeno. Změny právní normy v krátkém časovém období ještě samy o sobě nevypovídají nic o tom, že by zákonodárce měl nějaké jiné, v právní normě samé nevyjádřené, úmysly. Žalobce v tomto směru nijak nekonkretizuje, co by měl zákonodárce přímo porušit, aby tyto novely příslušného ustanovení nemohly být vysvětleny zpřesněním příslušného zákonného ustanovení, proto soud nemůže konkrétněji na tento obecně vznesený žalobní bod reagovat.

- [30] Žalobce dále uvádí, že žalovaný v odůvodnění vychází ze stanoviska ministerstva financí a ministerstva životního prostředí, pak soud v takovém postupu nic závadného nevidí – v tomto směru je možné poukázat na to, že podkladem pro příslušné správní rozhodnutí mohou být i podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci (srov. ust. § 50 odst. 1 správního řádu). Jak je patrné z odůvodnění napadeného rozhodnutí, z vyjádření ministerstva financí žalovaný nijak nevycházel, proto poukázal žalobce na to, že se žalovaný nezabýval jeho námitkami proti tomuto vyjádření, je nepřipadný – pokud žalovaný z nějakého podkladu věcně nevycházel, nemohl jej ani hodnotit, a tím logicky nehodnotil ani námitky žalobce proti takovému vyjádření. Ohledně vyjádření ministerstva životního prostředí žalobce uvádí, že žalovaný nehodnotil jeho námitky proti tomuto vyjádření, což však z odůvodnění napadeného rozhodnutí neplyne, neboť žalovaný tyto námitky hodnotil (srov. str. 12 – 13 odůvodnění napadeného správního rozhodnutí), kdy žalovaný hodnotil návrh příslušného právního předpisu, který nevyústil do schválení právní normy, totožně jako soud výše. Odvolací námitka žalobce tak byla konkrétně zhodnocena a soud s takovým hodnocením po věcné stránce souhlasí.
- [31] Žalobce dále poukazoval, že žalovaný odmítl provést hodnocení souladu české právní úpravy s unijní legislativou, což považuje za nepřipustné. V tomto směru je nutné uvést, že v odůvodnění rozhodnutí je podle názoru soudu uvedeno, že tímto souladem se žalovaný nemůže zabývat, což je poněkud neobratné vyjádření, se kterým není možné v takto zobecněné poloze souhlasit. Nicméně dále v textu odůvodnění napadeného rozhodnutí je již obsahově tento soulad hodnocen, proto soud má za to, že toto vyjádření nemělo žádný vliv na zákonnost rozhodnutí jako celku a jeho rozhodovací důvody. V této souvislosti soud uvádí, že souhlasí s žalovaným v tom, že česká legislativa je v souladu s legislativou unijní – tuto otázku již posuzoval přímo Nejvyšší správní soud ve svém již zmiňovaném rozsudku ze dne 28.6.2012, čj. 2 Afs 60/2010 – 99, přičemž v důvodech a právním názoru se soud s takovým hodnocením ztotožňuje.
- [32] Pokud žalobce uváděl, že příslušná povinnost v unijním právu byla uložena státu (myšleno přimísení určitých složek do paliv), nikoliv jemu jako osobě soukromého práva, pak soud takovou argumentaci nepovažuje za případnou. V obecné rovině unijní právo sice ukládá povinnosti státům jako subjektům, u nichž může jejich plnění vynutit, ale tyto státy dále mohou zajištění těchto povinností prostřednictvím svého práva ukládat i ostatním subjektům. V tomto případě by ani jiný postup podle názoru soudu nepřipadal v úvahu, když příslušná komodita je obchodována většinou jinými osobami (stát sám jako stát ve smyslu vykonavatele veřejné správy do těchto obchodů

jako jeden z účastníků příslušných smluv nijak nevstupuje). Pokud žalobce uváděl, že splnil smysl a účel příslušné unijní normy (jež sám definuje jako snížení emise oxidu uhličitého a spotřeby fosilních paliv), když příslušné palivo dodal na trh a zjistil tak naplnění záměrů a cíl příslušné směrnice a zákona, pak soud uvádí, že příslušný několikrát citovaný zákon o ochraně ovzduší stanoví další podmínky, které musí žalobce při naplnění cíle směrnice splnit. Ty žalobce nesplnil, jak je rozsáhle uvedeno shora, proto nesplnil ani smysl příslušné právní úpravy (smyslem práva jako celku je postupovat s ním v souladu, nikoliv pouze dodržet některá práva a povinnosti).

- [33] Jak bylo již shora uvedeno, podle názoru soudu příslušná právní norma připouští pouze jeden výklad, proto se žalobce nemůže dovolávat právních názorů z judikatury, které řeší konflikt různých možných výkladů jedné právní normy (a potažmo dovolávat se tímto způsobem zásady „v pochybnostech ve prospěch“). Tato judikatura z tohoto důvodu není v dané věci použitelná (nález Ústavního soudu ze dne 11.4.2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, ze dne 15.12.2003, sp. zn. IV. ÚS 666/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.6.2005, čj. 2 Afs 176/2004-140, čj. 2 Afs 178/2005-64, 1 As 9/2003-90 a 7 Afs 25/2013-37, rozsudek Evropského soudního dvora rozsudek ve věci C-201/08).
- [34] V posledním žalobním bodě žalobce vytýká žalovaného, že se obává zneužití jeho výkladu, a proto jej nepřijal. Nic takového však z napadeného rozhodnutí neplyne – pokud žalovaný uvedl své úvahy ohledně praktického dopadu výkladu žalobce, zjevně tak učinil pouze jako doplňující část odůvodnění, která však nemá vliv na samotný rozhodovací důvod, kterým je postup podle ust. § 3a odst. 1 a 2 zákona o ochraně ovzduší. Žalovaný tak nikde neuvádí, že by výklad žalobce mohl být zneužit a z tohoto důvodu, že jej nepřijímá – žalovaný vychází z toho, že výklad žalobce není možný, neboť neodpovídá právní normě. Proto ani tento žalobní bod nemá soud za důvodný.
- [35] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).
- [36] Ve věci soud rozhodl rozsudkem bez nařízení jednání, neboť účastníci proti takovému postupu neměli ve stanovené lhůtě námitek a jednání k projednání žaloby nebylo nutné, když soud neprováděl další dokazování (žalobcem uváděné důkazy jsou součástí správního spisu, který se nedokazuje, ale přezkoumává) (ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.).
- [37] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 Praze dne 31. ledna 2017

JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Zuzana Lazecká