



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **BS Park III. s. r. o.**, se sídlem Ostrovní 30/126, Praha 1, zastoupena Mgr. Pavlem Wenzlem, advokátem, společníkem **HKDW Legal s. r. o.**, se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, ze dne 13. 3. 2013, č. j. 10 Af 487/2012 – 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně BS Park III. s. r. o. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, ze dne 13. 3. 2013, č. j. 10 Af 487/2012 – 61, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Českých Budějovicích (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu společnosti BS Park III. s. r. o., kterou se domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích (dále též „žalovaný“ nebo „finanční ředitelství“) ze dne 30. 4. 2012, č. j. 3408/12-1200, jímž byla zamítnuta odvolání žalobkyně a současně potvrzena rozhodnutí Finančního úřadu v Českých Budějovicích (dále také „správce daně“) o zamítnutí stížností žalobkyně na postup plátce daně – společnosti E.ON Distribuce a. s. (dále též „plátce“), ze dne 18. 1. 2012, č. j. 12095/12/077910302673 a ze dne 16. 2. 2012, č. j. 71642/12/077910302673 (dále také „rozhodnutí správce daně“).

Krajský soud při svém rozhodování nejprve vymezil podstatu sporu účastníků řízení, kterou bylo posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného ve věci odvodů z elektřiny ze slunečního záření (dále také „odvod“), obsah vyjádření účastníků řízení, skutkové okolnosti projednávané věci, relevantní právní úpravu a zdůraznil, že nárokem provozovatelů fotovoltaických elektráren na garantovanou výkupní cenu se zabýval již Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Ústavní soud při svém rozhodování neshledal, že by právní úprava zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, resp. její novelizované znění provedené zákonem č. 402/2010 Sb., (dále jen „zákon o podpoře“) byla protiústavní. Konstatoval, že i přes provedenou novelizaci, novelizovaná právní úprava investorům stále zaručuje takové podmínky, které jim zaručují původně plánovanou návratnost investic do 15 let, byť se tak stane v delším časovém období, než bylo původně očekáváno. Nelze přisvědčit dovozované neměnnosti státní podpory z ústavně-právního hlediska. Provedené zdanění státní podpory není protiústavní ani z hlediska legitimního očekávání a principu právní jistoty. Není-li podle názoru Ústavního soudu vyloučena neměnnost právní úpravy podpory výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů a odvod byl stanoven správně, pak není žalobní výhrada o garantované ceně opodstatněná. Ústavní soud se zabýval i posouzením provedené novelizace zákona o podpoře i z hlediska mezinárodních smluv, na které poukazovala žalobkyně a které upravují ochranu základních svobod a vlastnictví, zákaz diskriminace a svobodu podnikání. Ústavní soud podával výklad zákona o podpoře se zřetelem k mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána. Ve svém nálezu např. výslovně poukazuje na Listinu Evropské unie, Dodatkový protokol a provádí i mezinárodní komparaci judikatorních závěrů. Ústavní soud neshledal, že daný zákon je v rozporu se základními zásadami demokratického a právního státu a mezinárodními smlouvami označenými žalobkyní. Ve vztahu k zásadě právní jistoty, pak dovodil, že tento princip nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, která mj. podléhá sociálně ekonomickým změnám a nárokům na stabilitu státního rozpočtu. Ústavní soud poté dospěl k závěru, že v případě novelizace zákona o podpoře zákonem č. 402/2010 Sb., jde o retroaktivitu nepravou, která je přípustná, a že snížení dříve stanovené výše státní podpory do budoucna žádný právní předpis nevylučuje.

Krajský soud z výše uvedeného uzavřel, že má-li placení odvodu oporu v zákoně, který je v souladu s ústavním pořádkem, žalobkyně se nemůže úspěšně dovolávat porušení ust. § 5 odst. 1 daňového řádu. Napadená správní rozhodnutí obou stupňů mají navíc oporu v zákoně a jsou přezkoumatelná. Je tomu tak proto, že z jejich odůvodnění je seznatelné, jaké důvody vedly ke zjištění, že postup plátce daně je správný a souladný se zákonem. Není ani přiléhavá argumentace žalobkyně, že finanční orgány nerespektovaly mezinárodní smlouvy. Je-li totiž právní norma aplikovaná správními orgány v souladu s tuzemským ústavním pořádkem a nepřiči se ani mezinárodním smlouvám, neobstojí námitka žalobkyně o její vadnosti. Z rozhodnutí žalovaného je tedy patrné, že se žalobkyni dostalo vysvětlení o způsobu aplikace daného zákona, jakož i to, že je v souladu s poukazovanými ústavními principy a mezinárodními smlouvami.

Žalobkyni je třeba přisvědčit v tom, že v rozhodnutí o odvolání není blíže rozvedena její stručná námitka o nepřezkoumání postupu správce daně se zřetelem k mezinárodním smlouvám (porušení § 116 odst. 2 daňového řádu). Tato skutečnost však sama o sobě ještě nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že

pokračování

byla již dříve posouzena Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/2011, z něhož správní orgány explicitně vyšly. Takový způsob vypořádání námitky je za daného stavu pouhou procesní vadou, která zůstává bez vlivu na zákonnost rozhodnutí samotného. Krajský soud proto k této vadě podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nepřihlížel.

S žalobkyní nelze souhlasit ani v tom, že Ústavní soud nepřezkoumával zákon o podpoře z hledisek mezinárodních závazků, popřípadě komunitárního práva. Ve vztahu ke komunitárnímu právu se poukazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/77/ES ze dne 27. 9. 2001 a směrnicí č. 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009, které nestanoví povinnost podpory solárních elektráren na volné ploše a podpory ostrovních elektrických systémů a nepředepisují způsob podpory obnovitelných zdrojů.

Krajský soud proto uzavřel, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu s právními předpisy a nedošlo ani k porušení procesních předpisů, na něž žalobkyně poukazuje, které by měly za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pokud jde o návrh žalobkyně na předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru v záležitosti snížení podpory výroby elektrické energie ze slunečního záření, tak tento z výše uvedených důvodů neshledal správní soud opodstatněným.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně – BS Park III. s. r. o. jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, kterou opřela o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti, po uvedení skutkových okolností a popisu předešlých řízení, krajskému soudu především vytýká, že jeho rozsudek je nezákonný. Je tomu tak pro nesprávné právní posouzení věci a pro jeho nepřezkoumatelnost (čl. III a IV. kasační stížnosti). Současně se kasační stížností domáhá (čl. V. kasační stížnosti), aby Nejvyšší správní soud předložil věc Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce, a to za účelem posouzení otázky, zda novela zákona o podpoře, resp. zákon o podpoře po provedené novelizaci zákonem č. 402/2010 Sb. resp. na jejím základě zavedený odvod, je v souladu s právem Evropské unie, jakož i se zásadami, na nichž je právo Evropské unie založeno. Konkrétně pak poukazuje na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES a Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES; čl. 14 a 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; čl. 1 a čl. 5 Dodatkového protokolu; čl. 16, čl. 17, čl. 21 a čl. 52 Listiny základních práv Evropské unie. Nepřezkoumatelnost rozsudku dovozuje z toho, že se krajský soud, ač k tomu byl povinen, vůbec nezabýval žalobou vytýkaným rozporům zákona o podpoře (resp. jeho novely provedené zákonem č. 402/2010 Sb.) s mezinárodními smlouvami. Nepřípadně v tomto směru založil své právní závěry na úvahách, které vyslovil ve svém nálezu Ústavní soud (sp. zn. Pl. ÚS 17/2011). Nezákonnost rozsudku krajského soudu pak shledává v tom, že krajský soud nesprávně založil své právní závěry na úvahách Ústavního soudu, kterému však nepříslušelo posuzovat soulad zákona o podpoře (ve znění po novele) s mezinárodními smlouvami [pokud tak přesto učinil, došel k nesprávnému závěru, že tento zákon není s nimi v rozporu, a tedy věc nesprávně právně posoudil (čl. III. kasační stížnosti)]. Původní zákon o podpoře (ve znění účinném před novelou) byl výsledkem implementace evropské směrnice 2001/77/ES ze dne 27. 9. 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou (dále jen „Původní směrnice“) do českého práva (čl. IV. kasační stížnosti). Tato Původní směrnice byla

s účinností od 1. 4. 2010 částečně a s účinností od 1. 1. 2012 zcela nahrazena evropskou směrnicí 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení Původní směrnice a směrnice 2003/30/ES (dále jen „Nová směrnice“). Vnitrostátní předpisy měly být s Novou směrnicí uvedeny do souladu do dne 5. 12. 2010 (čl. 27 odst. 1 Nové směrnice). Zákon o podpoře, ve znění jeho novely provedené zákonem č. 402/2010 Sb., však není v souladu s poukazovanými mezinárodními smlouvami i s Původní a Novou směrnicí.

Odvolací finanční ředitelství v písemném vyjádření považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Rozsudek krajského soudu je věcně správný a není nepřezkoumatelný. Krajský soud se také důkladně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Správní orgány vyšly z platného znění právních předpisů a nebyla jim dána žádná možnost svým povinnostem nedostát. Správce daně ani žalovaný nemají kompetence k tomu, aby rozhodovali o ústavnosti právního předpisu (např. zákona o podpoře). Tato kompetence přísluší výhradně Ústavnímu soudu (čl. 83 Ústavy). Je tedy třeba, pokud jde o výtky stran stěžovatelkou dovozované protiústavnosti zákona o podpoře, odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011. Výkonná moc (správce daně a žalovaný), ale i správní soudy jsou tímto nálezem vázány. Nutno odmítnout i námitku, že uvedené orgány postupovaly v rozporu s ústavním pořádkem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu, při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Jelikož z kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala nejen z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale také z důvodu obsaženého v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Je tomu tak proto, že by bylo přinejmenším předčasné, aby se kasační soud nejdříve zabýval právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné, či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatelka dovozuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z toho důvodu, že se správní soud vůbec nezabýval v žalobě vytýkaným rozporem zákona o podpoře (resp. jeho novely provedené zákonem č. 402/2010 Sb.) s mezinárodními smlouvami.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, *je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí

pokračování

vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezní Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též judikoval v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, dostupném na www.nssoud.cz, pak tento soud vyslovil právní názor, že: „*Nezabýval-li se krajský soud řádně uplatněným žalobním bodem a místo toho odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které problematiku, na niž žalobní bod dopadal, vůbec neřešilo, nelze než soudní rozhodnutí zrušit, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*“. V rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že: „*Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle*

jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí“.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech (uplatněných žalobních bodech), resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění soudního rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ust. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a na zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání žalobce a námitky v nich uvedené. To by mělo nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

O takový případ však v projednávané věci nejde.

Z napadeného rozsudku krajského soudu je zřejmé, že správní soud při svém rozhodování posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného v mezích podané správní žaloby ze dne 29. 6. 2012. Z tohoto rozsudku vyplývá, byť by se to mohlo jevit kusým, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil (str. 3 - 6 rozsudku). Z rozsudku krajského soudu je rovněž patrné, z jakých důvodů ob stojí žalobou napadené rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 30. 4. 2012, č. j. 3408/12-1200, resp. proč má krajský soud vyslovené právní závěry tohoto správního orgánu za správné a naopak, z jakých důvodů má žalobní námitky stěžovatelky za liché, mylné a vyvrácené. Z rozsudku vyplývá, že se krajský soud při vypořádání námitek protiústavnosti žalobou napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, bezvýhradně opřel o nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011. Obdobně pak vyšel z tohoto nálezu, i pokud jde o namítaný rozpor zákona o podpoře (ve znění novely provedené zákonem č. 402/2010 Sb.) s mezinárodními smlouvami (čl. VII. a VIII. žaloby). Takto podané odůvodnění ob stojí nejen na poli zákonnosti, ale je i ústavně konformní a věcně správné. Z poukazu na uvedený nálezný Ústavního soudu vyplývá, že se krajský soud nezabýval jen prostou zákonností žalobou napadeného rozhodnutí, ale i jeho ústavní konformitou, a to námitkami a argumenty stěžovatelky o neústavnosti právní úpravy, podle které správní orgán své rozhodnutí vydal (zákon o podpoře). Krajský soud správně poukázal i na skutečnost, že se Ústavní soud fakticky zabýval stěžovatelkou poukazovanými právy - garantovanými mezinárodními smlouvami - ve vztahu k novele zákona o podpoře. Šlo o práva přímo promítnutá do ústavního pořádku České republiky, resp. o práva garantovaná ústavním pořádkem.

pokračování

V tomto směru je třeba zdůraznit i zásadu soudního řádu správního, vyjádřenou v ust. § 75 s. ř. s., podle které je krajský soud při přezkouvání správních rozhodnutí jednak vázán dispoziční zásadou a jednak je povinen vycházet ze skutkového a právního stavu věci, který zde byl v okamžiku rozhodování správního orgánu. Tato zásada především vyjadřuje vázanost správního soudu návrhem žalobce s tím, že soudu nepřísluší vyhledávat důvody a argumenty svědčící tvrzení toho kterého účastníka řízení. Je tak možno konstatovat, že pokud stěžovatelka pregnantně ve své žalobě - ve formě jednotlivých žalobních bodů - neformulovala konkrétní nezákonnosti (nesoulad konkrétního ustanovení zákona s konkrétním ustanovením/článkem mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy), nepředestřela správnímu soudu konkrétní skutkovou a právní argumentaci [srov. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], ale jen zcela obecně konstatovala nesoulad „celého zákona o podpoře, resp. jeho novely“ s mezinárodní smlouvou. Nelze proto nyní krajskému soudu vytýkat, že se s takto vymezenými nezákonnostmi detailně nevypořádal. Je tak nutno vyjít z premisy, že kvalitativní úroveň odvolání ve správním řízení předurčuje kvalitu rozhodnutí o něm, a obdobně i kvalita správní žaloby zásadně předurčuje „kvalitu“ rozsudku správního soudu. Pokud se tedy stěžovatelka v podstatě ve své žalobě omezila jen na proklamaci, že je celý zákon o podpoře (bez bližšího určení jeho ustanovení) v rozporu s mezinárodními smlouvami, je krajským soudem předestřené posouzení této námitky v napadeném rozsudku, včetně poukazované argumentace Ústavního soudu, dostatečné.

Jde-li pak o stěžovatelkou dovozovaný nesoulad zákona o podpoře, ve znění novely provedené zákonem č. 402/2010 Sb., s Původní nebo Novou směrnici, nutno konstatovat, že se svou povahou jedná o nezákonnost, implicitně vytýkanou krajskému soudu.

Jak již bylo uvedeno, krajský soud je při posuzování zákonnosti správních rozhodnutí vázán dispoziční zásadou (srov. ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.). To znamená, že je oprávněn, vyjma okolností ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (například k prekluzi práva), posuzovat zákonnost napadených správních rozhodnutí výlučně v mezích žalobcem (zde stěžovatelkou) vytčených žalobních bodů. Ve své žalobě ze dne 29. 6. 2012, ani ve lhůtě k rozšíření žalobních bodů (srov. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. ve spojení s § 72 s. ř. s.) však stěžovatelka nenamítala ve formě žalobního bodu doplněného skutkovou a právní argumentací, že by shledávala rozhodnutí žalovaného v rozporu s Původní nebo Novou směrnicí, resp. že by namítala nesprávnou aplikaci zákona o podpoře (jeho konkrétního ustanovení) na místo správné aplikace ustanovení Původní nebo Nové směrnice, u kterých by dovozovala, že mají přímou účinnost. Toto namítala - nadto ve zcela obecné formě - až v replice k vyjádření žalovaného (č. l. 45), tedy opožděně [srov. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. I kdyby tedy krajský soud skutečně opomněl reflektovat na tuto opožděně vznesenou argumentaci stěžovatelky (důvod žaloby), jednalo by se o pouhou jinou vadu řízení před krajským soudem, bez vlivu na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé. Krajskému soudu totiž nesvědčí oprávnění posuzovat zákonnost napadených rozhodnutí skrze žalobní body, které nebyly uplatněny ve lhůtě k jejich podání, resp. ve lhůtě k rozšíření žalobních bodů. Touto dispoziční zásadou je pak limitován při přezkouvání rozhodnutí krajských soudů i Nejvyšší správní soud.

Ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. zakotvuje zásadu, podle níž kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které

stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla.

Nejvyšší správní soud proto dospěl i k závěru, že je ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná námitka stěžovatelky obsažená v čl. IV. kasační stížnosti, kterou stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že je jeho rozsudek nezákonný pro rozpor s Původní nebo Novou směrnicí, resp. pro aplikaci nesprávného právního předpisu (zákona o podpoře namísto Původní nebo Nové směrnice). Je tomu tak proto, že tato námitka nebyla vznesena již v řízení před krajským soudem, resp. ve lhůtě k podání žaloby, či lhůtě k rozšíření žalobních bodů, ačkoliv tak stěžovatelka mohla učinit.

Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud její věc vadně posoudil po právní stránce, když při svém závěru o souladu žalobou napadeného rozhodnutí se zákonem, s mezinárodními smlouvami i ústavním pořádkem, vyšel z právních závěrů nálezu Pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011, které nepřipadně aplikoval (je tomu tak proto, že Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat soulad zákona s mezinárodními smlouvami).

Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že Ústavní soud není zpravidla soudem povoláním k výkladu jednoduchého práva, ale že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (srov. čl. 83 Ústavy). Stěžovatelka se však zásadně mylí v tom, pokud dovozuje, že Ústavnímu soudu přísluší posuzovat pouze soulad zákonů a jiných právních předpisů s ústavním pořádkem (definovaným v čl. 112 Ústavy), jak by na první pohled vyplývalo z doslovného výkladu čl. 83 ve spojení s čl. 87 Ústavy. Naopak, přísluší mu i ochrana obsahu mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách [čl. 88 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 148 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „ZÚS“)], které Ústavní soud sám řadí do pojmu ústavního pořádku, či ochrana nepsaných právních principů a obecných právních pravidel (srov. nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.). Takto posuzoval Ústavní soud i poukazovaný zákon o podpoře ve znění zákona č. 402/2010 Sb.

Pojem ochrany ústavnosti vyplývá ze samotného významu tohoto pojmu, současně však na jeho výklad nutně působí takové další faktory, jako jsou členství v Evropské unii a mezinárodní závazky České republiky. Tento požadavek platí i ve vztahu k právu Evropské unie, kde své pozice již Ústavní soud dostal možnost definovat v nálezu Pl. ÚS 19/2008 (č. 446/2008 Sb.), ve kterém shrnul své dosavadní judikatorní závěry v této oblasti z hlediska existence komunitárního práva (zejména nálezy Pl. ÚS č. 154/2006 Sb.) a unijního práva (nálezy č. 434/2006 Sb.). Poskytování ochrany ústavnosti proto probíhá i v tomto širším rámci, neboť hodnoty chráněné ústavním pořádkem v České republice se podle názoru Ústavního soudu (nálezy č. 446/2008 Sb., všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) neodchylují od hodnot, kterým poskytuje ochranu Evropská unie (např. čl. 2, čl. 3, čl. 4 odst. 2, čl. 6, čl. 19 SEU). Nelze proto přisvědčit stěžovatelce, že Ústavní soud nebyl povolán posuzovat soulad zákona o podpoře s mezinárodními smlouvami, resp. jejich jednotlivými články, jak je stěžovatelka citovala v čl. VII. své žaloby (dále jen „mezinárodní smlouvy“). Pokud pak stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na nesoulad zákona o podpoře (ve znění jeho novely č. 402/2010 Sb.) s Původní nebo Novou směrnicí, pak platí, jak již Nejvyšší správní soud uvedl shora, že se jedná o nepřipustnou stížnostní námitku.

pokračování

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že krajský soud nepochybil, pokud opřel své úvahy - stran žalobního bodu namítajícího nesoulad zákona o podpoře s mezinárodními smlouvami (čl. VII. ve spojení s čl. VIII. žaloby) o nález Pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl ÚS 17/2011. Z tohoto nálezu je dostatečně zřejmé, že se Ústavní soud podrobně zabýval stěžovatelkou poukazovanými právy, které jí měly být garantovány mezinárodními smlouvami, a při tom dospěl k závěru, že návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky je třeba zamítnout, neboť napadená ustanovení zákona o podpoře, ve znění zákona č. 402/2010 Sb. jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky, který je postaven na stejných hodnotách, jimž je poskytována ochrana Evropskou unií. Uvedené ostatně vyplývá i ze samotného senátorského návrhu, o kterém rozhodoval Ústavní soud poukazovaným plenárním nálezem (srov. bod 2, 6, 9), vyjádření vlády České republiky (bod 17), Ministerstva financí (bod 20) a především z právního hodnocení Ústavního soudu (čl. VIII nálezu, body 43 až 77).

Byť Ústavní soud ve svém nálezu výslovně nezmiňuje veškeré mezinárodní smlouvy, z nichž vyplývají posuzované práva, lze bezpochyby dovozovat, že neshledal jejich porušení. Práva vyplývající z mezinárodních smluv, kterých se stěžovatelka dovolávala (ve včas uplatněných žalobních bodech) totiž mají svůj odraz v ústavním pořádku a Ústavní soud v mezích své kompetence posoudil, zda je s nimi zákon o podpoře ve znění zákona č. 402/2010 Sb. v souladu. Jinak řečeno, lze konstatovat, že pokud Ústavní soud posuzoval zákonnost novely zákona o podpoře skrze instituty výslovně zahrnuté v ústavním pořádku, činil tak současně i skrze instituty práva vyplývající z mezinárodních smluv, na které poukazovala stěžovatelka ve své žalobě (čl. VII. a VIII.), neboť mají totožný obsah. Neobstojí tak námitka stěžovatelky, že krajský soud nesprávně posoudil otázku aplikovatelnosti závěrů nálezu Pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011. Závěry krajského soudu vyslovené ve shodě se závěry obsaženými v poukazovaném plenárním nálezu Ústavního soudu jsou nejen dostatečné, ale také věcně správné a souladné s ústavním pořádkem, včetně mezinárodních smluv, na které ve své žalobě poukazuje stěžovatelka.

Ponechat stranou nelze ani okolnost, že stěžovatelka sama nepředložila správnímu soudu (jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti) argumenty (skutkové a právní důvody) jimiž by přdestřela, v čem, a jakým způsobem měla být dotčena jednotlivá práva, jež jí měly být garantovány právě poukazovanými mezinárodními smlouvami. Namísto toho pouze obecně proklamovala, že s nimi není zákon o podpoře (bez uvedení jeho konkrétního ustanovení) v souladu. Krajskému soudu ani nyní Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší nahrazovat úvahy a vyhledávat argumenty svědčící závěrům stěžovatelky, které dokládala citací těch kterých ustanovení mezinárodních smluv a proklamací o tom, že zákon o podpoře je s nimi v rozporu, a že z toho důvodu by měla mít mezinárodní smlouva přednost.

Stěžovatelka dále Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby přerušil řízení o její kasační stížnosti a předložil věc Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce. Konkrétně pak poukazovala na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES, Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES (tedy Původní nebo Novou směrnici) a práva vyplývající z mezinárodních smluv citovaných v čl. VII a VIII. žaloby.

Nejvyšší správní soud neshledává důvodu k tomu, aby předložil věc Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce.

Pokud jde o stěžovatelkou požadované předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru k otázce výkladu evropské směrnice 2001/77/ES ze dne 27. 9. 2001 (Původní směrnice), která byla s účinností od 1. 4. 2010 částečně a s účinností od 1. 1. 2012 zcela nahrazena evropskou směrnicí 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 (Nová směrnice), zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve otázkou, zda tyto normy (apriori Nová směrnice) mohou mít přímý účinek. Při tom dospěl k závěru, že tomu tak není. Předpokladem vertikálního přímého účinku směrnice je, že povinnosti, jež ukládá, jsou v ní formulovány dostatečně určitě, přesně a bezpodmínečně, a že uplynula lhůta pro její transpozici (základy této judikatury byly položeny rozhodnutím Soudního dvora Evropských společenství ze dne 4. 12. 1974 ve věci 41/74 - *Yvonne van Duyn proti Home Office*, Recueil s. 1337, z poslední doby viz např. rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 12. 7. 2012 ve věci *Vodafone España SA*, C-55/11, C-57/11 a C-58/11, bod 37).

Původní směrnice ukládala České republice povinnost, aby do roku 2010 bylo 12% hrubé domácí spotřeby elektřiny vyráběno z obnovitelných zdrojů. Nová směrnice pak ukládá České republice povinnost zajistit, aby podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů dosáhl v roce 2020 13% procent hrubé konečné spotřeby energie. Směrnice ponechávají přitom široký prostor pro uvážení, jakými konkrétními opatřeními bude tohoto cíle dosaženo, a dovolují, aby státy přikročily k subvencování výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů, čímž činí výjimku z jinak poměrně striktního zákazu veřejné podpory. Ani původní, ani Nová směrnice však žádným způsobem nepředepisují, že by stát musel přijmout nějaká konkrétní opatření typu zaručení výkupních cen, zaručení návratnosti investic, příspěvku na pořízení fotovoltaických elektráren, osvobození výroby energie z obnovitelných zdrojů od daně apod. Směrnice 2009/28/ES neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by bylo možné dovodit právo stěžovatelky na stabilitu výkupních cen za dodávky elektřiny do distribuční sítě, potažmo tedy zákaz provádět daňové srážky z příjmů provozovatele fotovoltaických elektráren. Požadavek neměnnosti pravidel podpory nevyplývá ani z odstavce 25 odůvodnění Nové směrnice. Tato směrnice zdůrazňuje, že je důležité, aby členské státy mohly kontrolovat dopady a náklady vnitrostátních režimů podpory. Pro přímý účinek směrnic tak není splněna hned první z podmínek, tedy existence dostatečně určitého, přesného a bezpodmínečného závazku členského státu. K obdobnému závěru dospěl ostatně Nejvyšší správní soud již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 - 80, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2808/2013.

Stěžovatelka tedy není oprávněna dovolávat se v řízení před vnitrostátním soudem přímého účinku Původní i Nové směrnice, neboť tyto směrnice nemají přímý účinek. S ohledem na výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud žádného důvodu pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Aplikovaná právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření nemá totiž předobraz v žádné z norem evropského práva a žádná z těchto norem ani zavedení odvodu nebrání. Ostatně stěžovatelka sama žádné konkrétní ustanovení směrnice, jehož výklad by měl být Soudním dvorem podán, neoznačila. Zavedením odvodu zcela nepochybně není kompromitován cíl směrnice, tedy dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů.

pokračování

Nejvyšší správní soud neshledal důvod k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, ani pokud jde o výklad stěžovatelkou bez dalšího uváděných článků 14 a 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (*zákaz diskriminace a zákaz zneužití práva*); čl. 1 a čl. 5 Dodatkového protokolu (*ochrana vlastnictví*); čl. 16, čl. 17, čl. 21 a čl. 52 Listiny základních práv Evropské unie (*svoboda podnikání, právo na vlastnictví, zákaz diskriminace a zásady výkladu práv*). Je tomu tak proto, že výklad všech těchto ustanovení je zcela evidentní, jasný a srozumitelný. Jde nad to o práva, která jsou integrální součástí ústavního pořádku České republiky (viz výše) a v otázce souladu zákona o podpoře s těmito právy svědčíci i stěžovatelce se již dříve vyslovil k tomu povoláný Ústavní soud (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/2011). Neshledal při tom, že by zákon o podpoře, ve znění jeho novely provedené zákonem č. 402/2010 Sb. byl v rozporu s těmito právy garantovanými ústavním pořádkem České republiky, včetně poukazovanými ustanoveními mezinárodních smluv. Ostatně, i pokud jde o výklad stěžovatelkou poukazovaných práv, stěžovatelka k namítanému rozporu s těmito právy prakticky ničeho ve své stížnosti neuvedla, pouze toliko proklamovala, že je s nimi zákon o podpoře v rozporu.

Posouzení otázky přímého účinku Původní a Nové směrnice i výklad stěžovatelkou uváděných unijních právních norem považuje Nejvyšší správní soud za natolik jasný, že neshledal důvod položit Soudnímu dvoru za tímto účelem předběžnou otázku (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci 283/81 *CILFIT*, Sb.rozh. 1982, s. 3415, body 10 – 20).

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 3. 2013, č. j. 10 Af 487/2012 – 61, není opodstatněná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu nevznikly žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. května 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu