



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **BEAS SUN, s. r. o.**, se sídlem Sadová 454, Jaroměř-Josefov, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 17. 1. 2012, č. j. 446/12-1200-506330, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 12. 2013, č. j. 15 Af 126/2012 - 43,

takto:

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

Odůvodnění:

Rozsudkem ze dne 2. 12. 2013, č. j. 15 Af 126/2012 - 43, zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 17. 1. 2012, č. j. 446/12-1200-506330, kterým byla zamítnuta jeho odvolání a potvrzena rozhodnutí Finančního úřadu v Děčíně ze dne 13. 6. 2011, č. j. 124640/11/178913501506 (ve výroku rozhodnutí finančního ředitelství i v odůvodnění rozhodnutí krajského soudu je zjevná písařská chyba v čísle tohoto rozhodnutí), ze dne 14. 7. 2011, č. j. 133573/11/178913501506, ze dne 8. 9. 2011, č. j. 158202/11/178913501506, a ze dne 10. 10. 2011, č. j. 166319/11/178913501506. Těmito rozhodnutími byly zamítnuty stížnosti stěžovatele na postup plátce daně (společnost ČEZ Distribuce, a. s.) při výběru odvodu z elektřiny ze slunečního záření podle § 7a a násl.

zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

Krajský soud v odůvodnění rozsudku odkázal na závěry Ústavního soudu, který se ústavností odvodu zakotveného v § 7a až § 7i zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů zabýval a v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, vyslovil, že tento odvod je v souladu s ústavním pořádkem. Zároveň však zdůraznil nutnost individuálního posouzení každého případu, při němž je třeba vzít v úvahu i jistou míru podnikatelského a ekonomického rizika výroby elektřiny ve fotovoltaické elektrárně. Podle krajského soudu může důkazní prostředky k prokázání dopadu solárního odvodu daňový subjekt navrhnout jak v řízení o stížnosti na postup plátce daně, tak i v odvolání (§ 112 odst. 1 písm. e) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“) a dokonce i poté, tj. až do doby, kdy je o odvolání rozhodnuto (§ 115 odst. 2 daňového řádu). Pokud daňový subjekt tuto možnost nevyužije, nemůže pak již rozhodnutí finančních orgánů z této skutečnosti vycházející následně zpochybňovat v řízení před soudem tím, že bude dodatečně navrhopovat provedení důkazů, které mohl uplatnit v daňovém řízení. Řízení před soudem totiž nemůže nahrazovat řízení před orgánem finanční správy. Stěžovatel tak musí, s ohledem na specifika daňového řízení (odvod je daní ve smyslu daňového řádu), prokázat, že se v jeho případě jedná o likvidační, rdousící efekt odvodu ve smyslu závěrů Ústavního soudu. Stěžovatel neunesl v daňových řízeních své břemeno tvrzení a břemeno důkazní. K návrhu stěžovatele na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU uvedl krajský soud, že k takovému postupu neshledal důvod, přičemž poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu učiněné v rozsudku sp. zn. 1 Afs 80/2012 a na závěry Ústavního soudu učiněné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

Proti tomuto rozsudku brojil stěžovatel kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti namítá, že institut srážkového odvodu, jak byl zaveden vnitrostátním právem, porušuje principy sekundárního práva EU a vede též k porušení Listiny základních práv EU. To stěžovatel namítal i v žalobě, avšak krajský soud se s tím nedokázal plně vypořádat. Již žaloba byla formulována na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 80/2012. Prostý poukaz na tento rozsudek tak nepředstavuje dostatečné odůvodnění.

Stěžovatel se domnívá, že Česká republika, jako členský stát Evropské unie, má volnost, pokud jde o určení, jakými prostředky bude cíl stanovený sekundárním právem plnit, nicméně musí při tom postupovat podle čl. 51 Listiny základních práv EU. Není proto správný předpoklad krajského soudu, který vychází z toho, že pokud je to stát, kdo jako formu podpory výroby elektřiny ze slunečního záření zvolil garantované výkupní ceny, pak se toto konkrétní opatření ocitá zcela mimo dosah práva Evropské unie. Stále se totiž jedná o implementaci unijního práva, která musí být činěna nejen v souladu s vnitrostátním ústavním pořádkem, ale též v souladu s Listinou základních práv EU. Pokud tedy stát stanovil mechanismus korekce garantované výkupní ceny, pak založil u investorů legitimní očekávání, které je chráněno právem Evropské unie. Toto legitimní očekávání bylo porušeno v okamžiku, kdy stát předem stanovený mechanismus korekce výkupní ceny suspendoval. Krajský soud nesprávně uvádí, že námitky směřující proti

pokračování

porušení čl. 16, 17 a 52 odst. 1 Listiny základních práv EU již vypořádal Ústavní soud. Ten totiž není Listinou základních práv EU vázán a není jejím finálním interpretem.

Stěžovatel se domnívá, že by Nejvyšší správní soud měl položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky následujícího znění:

I. Je v souladu s čl. 16 a čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie zákonem č. 402/2010 Sb. založená povinnost výrobce elektřiny ze slunečního záření hradit odvod z dodané elektřiny ve výši 26 % garantované výkupní ceny za situace, kdy vnitrostátním právem vytvořený systém podpory výroby elektřiny ze slunečního záření předem stanovil mechanismus úpravy výkupních cen, dle něhož výkupní cena pro nadcházející kalendářní rok stanovená Energetickým regulačním úřadem nemohla být nižší než 95 % výkupní ceny stanovené Energetickým regulačním úřadem pro předcházející rok?

II. Je zásada proporcionality (čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie) dodržena v situaci, kdy vnitrostátní zákonodárce nejprve za účelem transpozice směrnice 2001/77/ES, resp. 2009/28/ES založil pravomoc správního úřadu (ERÚ) stanovovat každoročně výkupní ceny a současně zákonem stanovil limit meziročního poklesu výkupních cen, a posléze sám přistoupil k efektivnímu snížení garantované výkupní ceny zcela nezávisle na původně stanoveném mechanismu?

III. Je v souladu s právem Evropské unie závěr Ústavního soudu obsažený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, dle něhož ochrana legitimního očekávání adresátů právní úpravy neznemožňuje zákonodárci přijetí zákonné úpravy, která modifikuje výkupní cenu bez ohledu na to, že předešlá zákonná úprava obsahovala konkrétní mechanismus budoucích změn výkupní ceny?

Stěžovatel tedy navrhuje položení uvedených předběžných otázek a následně zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k novému řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na dosavadní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a návrh na položení předběžných otázek pokládá za bezpředmětný. Proto navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se v první řadě musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která má spočívat v tom, že se krajský soud nedostatečně zabýval otázkou porušení práva Evropské unie. Teprve poté, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je, může se zpravidla zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS). Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené,

rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publ. pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, publ. pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, publ. pod č. 386/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, publ. pod č. 81/2004 Sb. NSS). Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedeného pojetí nepřezkoumatelnosti, nemůže než konstatovat, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu tak, jak ji stěžovatel namítá, neshledal.

Podle závěru Nejvyššího správního soudu jsou z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé úvahy, kterými se krajský soud řídil při hodnocení právních otázek. Krajský soud totiž vyšel z toho, že na žalobní argumenty dává dostatečnou odpověď judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (viz str. 11-12 napadeného rozsudku). Namítá-li stěžovatel, že tuto judikaturu nelze plně použít, pak nebrojí proti nesrozumitelnosti či nedostatkům důvodů napadeného rozsudku, nýbrž rozporuje posouzení právní otázky krajským soudem. Dále je třeba upozornit na to, že pouze Nejvyšší správní soud je ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie povinen položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, pokud vzniknou výkladové nejasnosti ohledně některého ustanovení práva EU. Pro krajské soudy je ve správním soudnictví položení předběžné otázky procesní možností, nikoli povinností.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda lze konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie zohlednit v řízení o stížnosti na postup plátce daně nebo v navazujícím soudním řízení a zda je tvrzení a doložení těchto dopadů součástí důkazního břemena stěžovatele, nebo je povinností správce daně či soudu v řízení o žalobě.

Nejvyšší správní soud již v mnoha svých rozsudcích konstatoval, že úprava solárního odvodu je v obecné rovině v souladu s ústavním pořádkem. Vycházel přitom z odůvodnění nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, jímž Ústavní soud zamítl návrh na zrušení části zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů obsahující úpravu solárního odvodu. Na závěr zmíněného nálezu Ústavní soud dodal, že „*při abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých výrobců, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, s přihlédnutím k míře podnikatelského a ekonomického rizika může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu.*“ Podle Ústavního soudu totiž zjevně „*nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační („rdousící efekt“) či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně. Zde bude nutno hodnotit jak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. v jejich dlouhodobém (patnáctiletém) trvání, tak okamžité (průběžné) účinky napadených ustanovení, aby byl v takovém výjimečném případě vzniklý nárok ochráněn.*“ Pro takové specifické případy pak zavázal obecné soudy „*udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité*“ (bod 88. nálezu).

pokračování

Nejvyšší správní soud se také opakovaně zabýval tím, jak v praxi uvedený požadavek naplnit (srov. zejména rozsudky ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 Afs 5/2013 - 35; ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Afs 7/2013 - 33; ze dne 15. 8. 2013, č. j. 2 Afs 13/2013 - 28; ze dne 30. 7. 2013, č. j. 2 Afs 53/2013 - 27; ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 Afs 104/2012 - 31 a č. j. 7 Afs 13/2013 - 25, všechny dostupné na www.nssoud.cz). I když explicitně nevyslovil požadavek na vedení dokazování o možném rdousícím efektu v řízení o stížnosti na postup plátce daně, případně v následném soudním řízení, z jeho argumentace obsažené v uvedených rozhodnutích je patrný předpoklad, že by při řádném uplatnění námitky likvidačního působení solárního odvodu na konkrétní subjekt takové dokazování mělo být vedeno.

Následně první senát Nejvyššího správního soudu, který byl přesvědčen o nemožnosti tohoto postupu, předložil tuto právní otázku k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu spornou právní otázku zodpověděl usnesením ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 - 57. Konstatoval, že konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně ani v soudním řízení, které na ně navazuje. Pokyn Ústavního soudu zohledňovat likvidační účinky solárního odvodu v individuálních případech (vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11) je tedy za stávající právní úpravy proveditelný jen prostřednictvím institutu prominutí daně dle § 260 daňového řádu v návaznosti na § 259 daňového řádu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně dovodil, že institut stížnosti na postup plátce daně skutečně není za stávající právní úpravy nástrojem, který by umožnil správci daně posuzovat věc s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem a v odůvodněných případech poskytl poplatníkovi efektivní ochranu. Rozšířený senát konstatoval, že stížnost dle § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcovi daně při uplatňování srážkové daně. Jedná se o ochranu před nezákonným postupem plátce, o nástroj určený pro „řešení sporu mezi plátcem a poplatníkem“, který slouží zejména k tomu, aby byl postup plátce podroben kontrole státní moci a poplatník byl před případným nezákonným postupem plátce prostřednictvím konečného rozhodnutí správce daně ochráněn. Dle rozšířeného senátu by bylo absurdní klást na plátce povinnost, *nota bene* bez jakékoliv psané právní úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka.

I kdyby se tento institut aplikoval na solární odvod pouze přiměřeně a žádost o vysvětlení adresovaná plátcovi byla jen jakýmsi formálním krokem pro následné uplatnění stížnosti u správce daně, umožňuje § 237 odst. 3 daňového řádu správci daně přezkoumat pouze postup plátce, tj. zda plátce při srážce solárního odvodu postupoval v souladu se zákonem o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Ten kromě osvobození malých výrobců nepřipouští žádné výjimky, na základě kterých by byl plátce odvodu své zákonné povinnosti zproštěn, jinými slovy neobsahuje žádný zvláštní mechanismus, jenž umožní individuální přístup k výrobcům. V této fázi nalézacího řízení tedy nemá správce daně zákonnou možnost provádět správní úvahu, na jejímž základě by mohl v konkrétním případě modifikovat výši solárního odvodu. Podle rozšířeného senátu by tak bylo

z ústavního hlediska a s ohledem na požadavky dělby moci přinejmenším problematické, aby neexistenci psané právní úpravy nahradila bez dalšího moc soudní.

Za stávající právní úpravy je dle rozšířeného senátu jediným prostředkem k zohlednění individuálních účinků solárního odvodu vyměřeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce, institut prominutí daně.

Jeho úprava je obsažena předně v ustanovení § 259 daňového řádu, které předpokládá, že nárok na prominutí daně či jejího příslušenství, jakož i pravomoc k tomuto prominutí založí některému z orgánů veřejné moci buďto jednotlivé zákony nebo přímo daňový řád. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů však neupravuje ani institut prominutí solárního odvodu, včetně případných hmotně-právních podmínek, ani pravomoc správců daně k jeho promíjení. Předpokladem takového řešení by tedy muselo být naplnění pokynu Ústavního soudu zákonodárci, aby vytvořil vhodný mechanismus, který by umožnil individuální přístup k výrobcům, na něž dopadly likvidačním způsobem účinky právní úpravy. Je tedy primárně na zákonodárci, aby v zákoně stanovil orgánu veřejné moci (ať již kterémukoliv stupni správce daně) pravomoc zcela nebo částečně prominout předmětnou daň.

Při nečinnosti zákonodárce však přichází v úvahu také aplikace ustanovení § 260 daňového řádu, které zakládá pravomoc promíjet daň či její příslušenství ministru financí, pokud jde o daně, které spravují ministrem řízené správní orgány, a to buď z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů, nebo při mimořádných, zejména živelných, událostech. Zavedení solárního odvodu jistě nelze považovat za mimořádnou událost rovnající se např. živelné pohromě ve smyslu § 260 odst. 1 písm. b) daňového řádu, jeho paušální uplatnění však může při konkrétních skutkových okolnostech způsobovat značné nesrovnalosti, které má na mysli odst. 1 písm. a) citovaného ustanovení, které mohou dosahovat v konkrétních případech dokonce likvidačních účinků a vést k protiústavnosti samotného odvodu.

Rozhodnutí vydané ministrem financí dle § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu je tedy jediným institutem, jehož prostřednictvím může výkonná moc za stávající zákonné úpravy dostat výslovnému pokynu Ústavního soudu a splnit povinnost uplatnit individuální přístup k jednotlivým výrobcům, kteří se nacházejí ve výjimečné situaci předvídané nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Vzhledem k tomu by eventuální nečinnost ministra financí při vydání takového rozhodnutí dokonce *„mohla nabýt podobu nečinnosti protiústavní a nemohla by zůstat bez soudní sankce“*. Zároveň je nutno připomenout závěr rozšířeného senátu o tom, že *„úvaha ministra financí, zda takové rozhodnutí vydat či nevydat, se (...) nemůže odehrávat ve sféře 'absolutního' správního uvážení“*.

Právě shrnuté závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jsou rozhodující i pro posouzení nynější věci. I zde totiž využil stěžovatel postupu spočívajícího v podání stížností na postup plátce daně.

Obsahem kasační stížnosti je ve své podstatě polemika se závěry Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, resp. skutečnost, že se žádný z národních soudních orgánů neobrátil s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie.

pokračování

Zdejší soud však připomíná závěr svého rozsudku ze dne 4. 7. 2007, č. j. 3 As 22/2006 - 138, v němž je uvedeno, že první a základní podmínkou pro položení předběžné otázky krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem je, že národní soud považuje rozhodnutí Soudního dvora EU o předběžné otázce za nutné k tomu, aby ve věci mohl rozhodnout. V tomto ohledu lze přiměřeně poukázat též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2010, č. j. 2 As 55/2010 - 167, publ. pod č. 2124/2010 Sb. NSS.

Podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU platí, že Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

- a) výkladu Smluv,
- b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

Povinnost položit předběžnou otázku byla vyložena i v judikatuře Soudního dvora, zejména v rozsudku CILFIT (rozsudek 238/81 Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví [1982] ECR 3415, odst. 21), kde Soudní dvůr vyslovil názor, že překládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení práva EU je zřejmý.

V nyní posuzovaném případě stěžovatel namítá rozpor se směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 16-62).

Hlavním smyslem směrnice je uložit státům závazek dosáhnout do roku 2020 stanoveného podílu energie vyrobené z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie. Dle čl. 3 odst. 2 směrnice jsou státy povinny zavést opatření, kterými účinným způsobem zajistí dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů. Za tím účelem mohou členské státy zavést režim podpory (viz čl. 3 odst. 3).

Směrnice ukládá České republice povinnost zajistit, aby podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů dosáhl v roce 2020 třinácti procent hrubé konečné spotřeby energie. Ponechává jí přitom široký prostor pro uvážení, jakými konkrétními opatřeními bude tohoto cíle dosaženo. Tato konkrétní opatření tak jsou regulována národním právem, nikoliv právem EU. Směrnice dovoluje, aby státy přikročily k subvencování výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů, čímž činí výjimku z jinak poměrně striktního zákazu veřejné podpory. Směrnice však žádným způsobem nepředepisuje, 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.

Nejvyšší správní soud se již v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 - 40, publ. pod č. 2808/2013 Sb. NSS, zabýval otázkou, zda normy obsažené ve směrnici

2009/28/ES mohou mít přímý účinek, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Proto soud v citovaném rozhodnutí neshledal žádného důvodu pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Aplikovaná právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření nemá předobraz v žádné z norem evropského práva a žádná z těchto norem ani zavedení tohoto odvodu nebrání.

Dále stěžovatel argumentuje rozporem s Listinou základních práv Evropské unie, konkrétně jejím čl. 16 (svoboda podnikání) a čl. 17 (právo na vlastnictví). I tím se však již do jisté míry zabývaly soudy v rozhodnutích, jež byla citována shora.

Předně, pokud jde o rozhodnutí rozšířeného senátu sp. zn. 1 Afs 76/2013, i to (stejně jako všechna předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci solárních odvodů) muselo, byť třeba implicitně, uvážit, zda není třeba předběžnou otázku z uvedeného položit, neboť, jak je uvedeno shora, soud poslední instance je povinen takovou otázku položit, jsou-li pro to naplněny podmínky vyplývající z primárního práva.

Z hlediska uvedených základních práv pak hodnotil českou právní úpravu také Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Svoboda podnikání i právo vlastnit majetek jsou obsaženy v Listině základních práv a svobod a zejména Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (z níž Listina základních práv EU výrazně vychází), které byly pro Ústavní soud referenčním rámcem při úvaze o ústavnosti českého legislativního řešení. Zde lze poukázat na závěry Ústavního soudu v citovaném nálezu. Krom toho se Listina základních práv Evropské unie týká ochrany základních práv jednotlivců vůči krokům, které činí orgány EU a orgány členských států při uplatňování práva EU. Unijní dimenzi však v daném případě má toliko povinnost zajistit, aby do určitého data vzrostl podíl výroby energie z obnovitelných zdrojů. To, jak k tomu dojde, je již otázkou práva národního. Rozpor s unijním právem by nastal v případě nedodržení stanoveného cíle, zatímco prostředky k dosažení tohoto cíle jsou na členských státech. Ústavnost i zákonnost prostředků zvolených v České republice byla v obecné rovině i ve vztahu ke stěžovateli konkrétně dostatečně zvážena na úrovni českých orgánů.

V dané věci tedy nejde o přímou aplikaci unijního práva, ale o jistou systematickou provázanost českého práva a práva EU. Náročnost interpretace právní úpravy solárních odvodů, kterou dokumentuje již jen sám shora dokumentovaný judikturní vývoj v rámci Nejvyššího správního soudu, není dána nejasností právních aktů EU. Výklad právních norem v oblasti solárních odvodů sice představuje určitou interpretační výzvu, ale to ještě samo o sobě neznamená, že by české rozhodovací orgány, v čele s Nejvyšším správním soudem, měly tento úkol přenechat Soudnímu dvoru EU, který je navíc povolán toliko k výkladu práva EU, nikoli k výkladu vnitrostátního práva. Je tedy na domácích soudech, aby tento výkladový problém vyřešily samy, leda by vyvstala výkladová nejasnost týkající se některého ustanovení práva EU, jejíž vyřešení není zřejmé, dosud nebyla Soudním dvorem řešena a je potřebná k vyřešení daného případu. Jak však bylo vyloženo výše, v projednávaném případě taková nejasnost týkající se práva EU nevyvstala. Solární odvod je daní, která na úrovni EU upravena není.

Nyní rozhodující druhý senát Nejvyššího správního soudu tak nehodlá nic měnit na závěrech rozšířeného senátu, který je dle § 17 s. ř. s. povolán k tomu, aby sjednocoval judikaturu uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu. Změna judikatury rozšířeného

pokračování

senátu by představovala intenzivní zásah do zásady právní jistoty. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, publ. pod č. 1792/2009 Sb. NSS, judikatura správních soudů není neměnná, ale skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti takovému právnímu závěru, a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující právní argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozšířeného senátu.

Se zřetelem na výše uvedené krajský soud zamítl žalobu důvodně, neboť v obecné rovině je úprava solárního odvodu v souladu s ústavním pořádkem a v konkrétní rovině nemohly orgány finanční správy v řízení o stížnostech na postup plátce daně zohlednit dopady solárního odvodu na stěžovatele.

S ohledem na skutečnosti výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou; nezbylo mu proto, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ji rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nad rámec běžné úřední činnosti nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 16. dubna 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu