



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **SV Stěžírky, s.r.o.**, se sídlem Nové Město nad Metují, Náchodská 2106, zastoupený JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Praha, Sokolovská 5/49, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 427/31, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 11. 2013, č. j. 15 Af 123/2012 - 42,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 19. 1. 2012, č. j. 450/12 - 1200-506330, byla zamítnuta odvolání žalobce („stěžovatel“) proti rozhodnutím vydaným Finančním úřadem v Děčíně („správce daně“) dne 23. 6. 2011, č. j. 128221/11/178913505307, dne 21. 6. 2011, č. j. 127309/11/178913501506, č. j. 127 337/11/178913501506, dne 27. 7. 2011, č. j. 141687/11/178913501506, dne 16. 8. 2011, č. j. 150 794/11/178913501506, a dne 26. 9. 2011, č. j. 162186/11/178913501506.

[2] Uvedenými rozhodnutími správce daně ve smyslu § 237 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů („daňový řád“), zamítl stížnosti stěžovatele na postup plátce daně (společnost ČEZ Distribuce, a. s.) při výběru odvodu z elektřiny ze slunečního záření podle ust. § 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), ve znění pozdějších předpisů.

[3] Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem („krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 27. 11. 2013, č. j. 15 Af 123/2012 - 42, podle ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („s. ř. s.“), zamítl.

[4] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku odkázal na závěry Ústavního soudu, který se ústavností odvodu zakotveného v § 7a až § 7i zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů zabýval a ve svém nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367, rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na adrese nalus.usoud.cz), vyslovil, že uvedený odvod je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Taktéž však zdůraznil nutnost individuálního posouzení každé věci, při němž je třeba zohlednit i jistou míru podnikatelského a ekonomického rizika výroby elektřiny ve fotovoltaické elektrárně. Dle krajského soudu může důkazní prostředky k prokázání dopadu solárního odvodu daňový subjekt navrhnout v řízení o stížnosti na postup plátce daně, jakož i v odvolání [ust. § 112 odst. 1 písm. e) daňového řádu], a to až do doby, kdy je o odvolání rozhodnuto (ust. § 115 odst. 2 daňového řádu). Pokud daňový subjekt tuto možnost nevyužije, nemůže pak již rozhodnutí finančních orgánů z této skutečnosti vycházející následně zpochybňovat v soudním řízení tím, že bude navrhopat provedení důkazů, které mohl uplatnit již v daňovém řízení. Řízení před soudem 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 rdousící efekt odvodu ve smyslu závěrů Ústavního soudu. K návrhu stěžovatele na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie („Soudní dvůr“) uvedl krajský soud, že k takovému postupu neshledal důvod, přičemž poukázal na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 - 40, publ. pod č. 2808/2013 Sb. NSS (rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná i na www.nssoud.cz) a na závěry Ústavního soudu učiněné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

II.

Z obsahu kasační stížnosti stěžovatele

[5] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, a to z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[6] Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá, že institut srážkového odvodu, jak byl zaveden vnitrostátním právem, porušuje principy sekundárního práva Evropské unie a

pokračování

vede též k porušení Listiny základních práv Evropské unie. To stěžovatel namítal v žalobě, avšak krajský soud se s tím plně nevypořádal, neboť již správní žaloba byla formulována na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 Afs 80/2012 a prostý poukaz na tento rozsudek nepředstavuje dostatečné odůvodnění.

[7] Stěžovatel se domnívá, že Česká republika, jako členský stát Evropské unie, má volnost, pokud jde o určení, jakými prostředky bude cíl stanovený unijním právem plnit, nicméně musí při tom postupovat dle čl. 51 Listiny základních práv Evropské unie. 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 s Listinou základních práv Evropské unie. Pokud tedy Česká republika stanovila mechanismus korekce garantované výkupní ceny, pak založila 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 porušení čl. 16, 17 a 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie vypořádal Ústavní soud. Ten totiž není Listinou základních práv Evropské unie vázán a není jejím finálním interpretem.

[8] Stěžovatel se domnívá, že by zdejší soud měl položit Soudnímu dvoru 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 směrnic 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?“

[9] Vzhledem k výše uvedenému proto stěžovatel navrhuje položení uvedených předběžných otázek a následně zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k novému řízení.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalovaného

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

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel ve svém podání. Dospěl k závěru, že jeho kasační stížnost není důvodná.

[13] Úvodem je třeba konstatovat, že ke dni 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Dle ust. § 19 odst. 1 uvedeného zákona byla zrušena finanční ředitelství zřízená dle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech. To se dotklo též Finančního ředitelství v Ústí nad Labem, které vydalo rozhodnutí, jež bylo v projednávané věci předmětem přezkumu před krajským soudem. Postavení žalovaného, které svědčilo zrušenému finančnímu ředitelství, přešlo dle ust. § 69 s. ř. s. ode dne nabytí účinnosti výše uvedeného zákona na nově zřízené Odvolací finanční ředitelství.

[14] Naprosto totožnou kasační stížností směřující proti obsahově shodnému rozsudku téhož krajského soudu se již Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 16. dubna 2014, č. j. 2 Afs 106/2013 - 35, od něhož nemá důvod se odchýlit ani v nyní posuzované věci, proto se ani nyní jeho závěry neliší od závěrů uvedeného rozsudku.

[15] Nejvyšší správní soud se předně musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která má spočívat v tom, že se krajský soud nedostatečně zabýval otázkou porušení unijního práva. Teprve, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní

pokračování

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 či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí 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 zdejší soud z právě uvedeného pojetí, nemůže než konstatovat, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu tak, jak ji stěžovatel namítá, neshledal.

[16] Dle Nejvyššího správního soudu jsou z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé úvahy, kterými se krajský soud řídil při hodnocení právních otázek. Krajský soud vyšel z toho, že na žalobní argumenty dává dostatečnou odpověď judikatura zdejšího a Ústavního soudu (str. 11 a 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. Taktéž je třeba upozornit, že pouze Nejvyšší správní soud je ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 47 - 199, dostupné na internetové adrese eur-lex.europa.eu; „Smlouva“) povinen položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru v případě vzniku výkladových nejasností ohledně některého ustanovení unijního práva. Pro krajské soudy je ve správním soudnictví položení předběžné otázky procesní možností, nikoli povinností. To je samozřejmě nezbavuje povinnosti vypořádat se s návrhem na položení předběžné otázky; to nicméně krajský soud v projednávané věci učinil.

[17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením otázky, zda je možné konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie podle ustanovení § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. zohlednit v řízení o stížnosti na postup plátce daně nebo v navazujícím soudním řízení a zda je tvrzení a doložení těchto dopadů součástí důkazního břemene stěžovatele, nebo je povinností správce daně či soudu v řízení o žalobě.

[18] Zdejší soud již v mnoha 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).

[19] Nejvyšší správní soud se již také opakovaně zabýval tím, jak v praxi uvedený požadavek naplnit (srov. 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). I když explicitně nevyslovil požadavek na vedení dokazování o možném *rdousícím efektu* v řízení o stížnosti na postup plátce daně, příp. v následném soudním řízení, z jeho argumentace obsažené v uvedených rozhodnutích je patrný předpoklad, že by při řádném uplatnění námitky takového působení solárního odvodu dokazování mělo být vedeno.

[20] Následně 1. senát Nejvyššího správního soudu, který byl přesvědčen o nemožnosti tohoto postupu, předložil tuto právní otázku k posouzení rozšířenému senátu zdejšího soudu.

[21] Rozšířený senát spornou právní otázku zodpověděl v usnesení 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 odvodu v jednotlivých 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.

[22] Rozšířený senát 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 podle ust. § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcu 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 daně povinnost, nadto bez jakékoliv psané úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka.

[23] I kdyby se tento institut aplikoval na solární odvod pouze přiměřeně a žádost o vysvětlení adresovaná plátcu byla jen jakýmsi formálním krokem pro následné uplatnění stížnosti u správce daně, umožňuje ust. § 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 energie. Ten kromě osvobození malých výrobců nepřipouští žádné výjimky, na základě nichž by byl plátce

pokračování

odvodu své zákonné povinnosti zproštěn, jinými slovy neobsahuje žádný zvláštní mechanismus, který 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 vzhledem k dělbě moci přinejmenším problematické, aby neexistenci psané právní úpravy nahradila bez dalšího moc soudní.

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

[25] Úprava prominutí daně je obsažena zejména v ust. § 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 či přímo daňový řád. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů však neupravuje institut prominutí solárního odvodu, včetně příp. hmotně-právních podmínek, ani pravomoc správců daně k jeho promíjení. Předpokladem takového řešení by muselo být naplnění pokynu Ústavního soudu zákonodárci, aby vytvořil mechanismus, který by umožnil individuální přístup k výrobcům, na něž dopadly likvidačním způsobem účinky právní úpravy. Je tedy primárně na zákonodárci, aby stanovil orgánu veřejné moci (ať již kterémukoli stupni správce daně) pravomoc zcela nebo částečně prominout předmětnou daň.

[26] Při nečinnosti zákonodárce přichází v úvahu také aplikace ust. § 260 daňového řádu, které zakládá pravomoc promíjet daň či její příslušenství ministru financí, pokud jde o daně, které spravují ministrem řízené 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 živelné pohromě podle § 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.

[27] Rozhodnutí vydané ministrem financí ve smyslu ust. § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu je tedy jediným institutem, jehož prostřednictvím může výkonná moc za stávající zákonné úpravy dostat pokynu Ústavního soudu a splnit povinnost uplatnit individuální přístup k jednotlivým výrobcům nacházejícím se ve výjimečné situaci předvídané nálezem. Vzhledem k tomu by případná nečinnost ministra financí při vydání takového rozhodnutí dokonce *„mohla nabyt 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“*.

[28] Právě shrnuté závěry rozšířeného senátu zdejšího soudu jsou rozhodující i pro posouzení předložené věci, neboť i zde využil stěžovatel postupu spočívajícího v podání stížností na postup plátce daně.

[29] Obsahem kasační stížnosti stěžovatele je polemika se závěry Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, resp. skutečnost, že se žádný z vnitrostátních soudních orgánů neobrátil s předběžnou otázkou na Soudní dvůr.

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

[31] Podle čl. 267 Smlouvy platí, že Soudní dvůr rozhoduje 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 rozhodnutí, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této předběžné 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.

[32] Povinností vnitrostátních soudů k položení předběžné otázky se ve své judikatuře Soudní dvůr již mnohokrát zabýval, zejména v rozsudku *CILFIT* (ze dne 6. 10. 1982, C-283/81, Recueil, s. 3415), kde vyslovil názor, že překládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení unijního práva je zřejmý.

[33] V 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).

[34] Hlavním smyslem směrnice je uložit členským 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).

[35] Směrnice 2009/28/ES ukládá České republice povinnost zajistit, aby podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů dosáhl v roce 2020 13 % hrubé konečné spotřeby energie. Ponechává jí přitom široký prostor pro uvážení, jakými konkrétními opatřeními bude tohoto cíle dosaženo. Tato konkrétní opatření tak jsou regulována vnitrostátním právem, nikoliv právem unijním. Směrnice dovoluje, aby státy přikročily k subvencování výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů, čímž činí výjimku z jinak striktního zákazu veřejné podpory. Směrnice však žádným způsobem nepředepisuje, že by stát musel přijmout nějaká konkrétní opatření typu zaručení výkupních cen, zaručení návratnosti

pokračování

investic, příspěvku na pořízení fotovoltaických elektráren nebo osvobození výroby energie z obnovitelných zdrojů od daně apod.

[36] 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 posouzením otázky, zda normy obsažené ve směrnici 2009/28/ES mohou mít přímý účinek, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Aplikovaná právní úprava solárního odvodu nemá předobraz v unijním právu a žádá z těchto norem ani zavedení tohoto odvodu nebrání.

[37] Dále stěžovatel namítá rozpor s Listinou základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 391 - 407), konkrétně jejím čl. 16 (svoboda podnikání) a 17 (právo na vlastnictví). I tím se však již do jisté míry zabývaly soudy ve výše citovaných rozhodnutích.

[38] Předně, pokud jde o usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 - 57, i to (stejně jako všechna předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci solárních odvodů) muselo, byť implicitně, uvážit, zda není třeba předběžnou otázku z uvedeného důvodu položit, neboť, jak uvedeno shora, soud poslední instance je povinen takovou otázku položit, jsou-li pro to naplněny podmínky vyplývající z primárního práva.

[39] Z hlediska uvedených základních práv pak hodnotil českou právní úpravu také Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Svoboda podnikání i právo vlastnit majetek jsou obsaženy v Listině základních práv a svobod a zejména ochrana vlastnictví je také zakotvena v čl. 1 Dodatkového protokolu (příloha 1) k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (z níž Listina základních práv Evropské unie 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 Evropské unie a orgány členských států při uplatňování unijního práva. Unijní dimenzi však v projednávané věci má jen povinnost zajistit, aby do určitého data vzrostl podíl výroby energie z obnovitelných zdrojů. To, jak k tomu dojde, je již otázkou práva vnitrostátního. Ústavnost i zákonnost prostředků zvolených v České republice byla v obecné rovině i ve vztahu ke stěžovateli konkrétně dostatečně zvážena na úrovni českých orgánů.

[40] Náročnost interpretace právní úpravy solárních odvodů, kterou dokumentuje již jen sám shora dokumentovaný judikaturní vývoj v rámci Nejvyššího správního soudu, není dána nejasností právních aktů Evropské unie. 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, který je povolán jen k výkladu unijního práva, nikoli k výkladu práva vnitrostátního. Je tedy na domácích soudech, aby tento výkladový problém vyřešily samy, leda by vyvstala výkladová nejasnost týkající se některého ustanovení unijního práva, jejíž vyřešení není jednoznačné, dosud nebyla Soudním dvorem řešena a je potřebná k vyřešení daného případu. Jak již bylo vyloženo, v projednávaném případě taková nejasnost týkající se práva Evropské unie nevyvstala. Solární odvod je daní, která na unijní úrovni upravena není.

[41] 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.

V.

Závěr a náklady řízení

[42] Ze shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

[43] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 7. května 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu