



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Vendys & V s.r.o.**, se sídlem Hradešínská 1955/28, Praha 10, zast. Mgr. Markem Kreislem, LL.M., advokátem se sídlem Laudonova 435/8, Praha 10, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2017, č. j. 6 Af 100/2014 – 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Dne 30. 1. 2012 podal žalobce Celnímu úřadu Praha D5 podle § 3a zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v rozhodném znění (dále jen „starý zákon o ochraně ovzduší“), řádné hlášení o splnění povinnosti uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely za rok 2011, na jehož základě byl vydán platební výměr ze dne 29. 3. 2012, č. j. 3235-4/2012-177600-024, kterým příslušný celní úřad žalobci stanovil poplatek dle § 3a odst. 10 a 11 starého zákona o ochraně ovzduší za neuvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely za kalendářní rok 2011 ve výši 0 Kč.

[2] Žalobce po té na základě podnětu celních orgánů podal dne 11. 9. 2012 následné hlášení, do něhož oproti řádnému hlášení nezahrnul biopaliva, která v rozhodném období pořídil od dodavatele, společnosti PREOL, a.s. (dále jen „dodavatel“) v celkovém množství

1 109 086 litrů (978,78 tun) a která žalobce přijímal a užíval již ve volném daňovém oběhu, do kterého byla předmětná biopaliva uvedena dodavatelem.

[3] Na základě následného hlášení Celní úřad Praha D5 dodatečným platebním výměrem ze dne 21. 11. 2012, č. j. 38270/2012-177600-024, žalobci uložil pokutu ve výši 32 663 033 Kč dle § 19 odst. 10 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v rozhodném znění (dále jen „nový zákon o ochraně ovzduší“), za nesplnění povinnosti stanovené v § 19 odst. 1 nového zákona o ochraně ovzduší, tj. za neuvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely za kalendářní rok 2011.

[4] Žalobce dále podal dne 28. 3. 2013 druhé následné hlášení, do kterého opět zahrnul biopaliva uvedená na trh jeho dodavatelem tak, aby jím vypočtená pokuta dle tohoto druhého následného hlášení činila 0 Kč. Celní úřad pro hlavní město Prahu poté, co nedošlo k odstranění pochybností postupem dle § 89 a § 90 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v rozhodném znění (dále jen „daňový řád“), dodatečným platebním výměrem ze dne 15. 8. 2013, č. j. 56214-7/2013-510000-31, žalobci stanovil dle § 139 a § 147 daňového řádu a § 19 odst. 10 nového zákona o ochraně ovzduší rozdíl mezi poslední známou výší pokuty, tj. 32 663 033 Kč, a nově zjištěnou výší pokuty v částce 0 Kč. Celní úřad tedy nepřistoupil na tvrzení žalobce, že je oprávněn do svého hlášení zahrnout biopaliva uvedená na trh jeho dodavatelem.

[5] Žalobce podal proti zmíněnému dodatečnému platebnímu výměru odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 9. 2014, č. j. 4990-5/2014-900000-304.8, změnil nepřesné vyjádření výroku napadeného rozhodnutí prvního stupně tak, že pokuta byla dodatečně vyměřena na základě doměřovacího řízení dle § 143 daňového řádu, nebyla tedy stanovena ve vyměřovacím řízení dle § 139 daňového řádu, a ve zbytku ponechal napadené rozhodnutí beze změny.

[6] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 31. 1. 2017, č. j. 6 Af 100/2014 – 54, zamítl. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že podstatou sporu mezi účastníky je výklad § 3a odst. 2 starého zákona o ochraně ovzduší, konkrétně otázka, zda povinnost uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu formou stanovenou v § 3a odst. 2 starého zákona o ochraně ovzduší může splnit i jiný subjekt než povinná osoba definovaná v odstavci 1 téhož ustanovení („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“), v daném případě dodavatel žalobce jakožto povinné osoby.

[7] K této otázce městský soud zejména zdůraznil, že odstavce 1 a 2 zmiňovaného ustanovení spolu tvořily jeden logický i výkladový celek, když definovaly příslušnou povinnost uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely. Jestliže § 3a odst. 2 starého zákona o ochraně ovzduší uváděl, že „[p]ovinnost podle odstavce 1 lze splnit i uvedením čistého biopaliva nebo směsného paliva podle zvláštního právního předpisu upravujícího pohonné hmoty do volného daňového oběhu na

pokračování

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“, pak tato povinnost musela být spjata s odstavcem 1 uvedeného ustanovení ve všech prvcích svého vymezení, kterým je i subjekt, jež tato povinnost stíhá, a pravidlo chování, které pro něj stanoví. Podle názoru městského soudu tak § 3a odst. 2 starého zákona o ochraně ovzduší nerozšiřuje možnost splnění uvedené povinnosti na jinou osobu, než tu, která je definována odstavcem 1, neboť nic takového z textu normy neplyne. Městský soud tedy uzavřel, že možnost jiného splnění podle odstavce 2 povinnosti definované v odstavci 1 měl pouze subjekt, který tato povinnost stíhala a který byl definován v odstavci 1 této normy. Dle městského soudu je tedy výklad daného ustanovení jasný a jednoznačný a nepřipouští tak více výkladových variant, tedy ani použití zásady *in dubio mitius*.

II.

Kasační stížnost

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž v převážné míře setrval na svých žalobních námitkách. Stěžovatel předně podotkl, že se v předchozích řízeních domáhal svého práva splnit povinnost dle § 3a starého zákona o ochraně ovzduší prostřednictvím biopaliva dodaného a uvedeného do volného daňového oběhu jeho dodavatelem, přičemž existenci tohoto práva stěžovatel dovozuje z § 3a odst. 2 uvedeného zákona, který je dle stěžovatele nejasný a umožňuje vícero výkladů.

[9] Stěžovatel následně obšírně polemizuje s jednotlivými závěry městského soudu, které považuje za nesprávné. Nejprve uvádí, že městský soud opírá svůj názor ohledně jednoznačnosti § 3a odst. 2 starého zákona o ochraně ovzduší primárně o jazykový výklad tohoto ustanovení, přičemž se jedná dle stěžovatele o nesprávný postup odhlízející od systematiky § 3a starého zákona o ochraně ovzduší. Stěžovatel argumentoval také teleologickým výkladem daného ustanovení a ohradil se proti tvrzení městského soudu, podle něhož si stěžovatel účel a smysl zákona o ochraně ovzduší vykládá účelově ve prospěch své osoby. Stěžovatel též připomíná judikaturu Nejvyššího správního soudu, který se sledovanými cíli předmětné právní normy a souvisejících právních předpisů Evropské unie již zabýval v rozsudku ze dne 28. 6. 2012, č. j. 2 Afs 60/2010 - 99 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatel také vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu ohledně novelizace § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší provedené zákonem č. 221/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 221/2011 Sb.“), kdy došlo ke změně formulace z „*[p]ovinnost podle odstavce 1 může osoba uvedená v odstavci 1 splnit ...*“ na „*[p]ovinnost podle odstavce 1 lze splnit*“. Závěr městského soudu, že tato novelizace není podstatná a jednalo se pouze o „kosmetickou úpravu“, považuje stěžovatel za rozporný s principy racionálního zákonodárce, předvídatelnosti práva a právní jistoty. Stěžovatel

dále namítal, že snahou městského soudu bylo podpořit bezpodmínečně závěry žalovaného, když se městský soud nezabýval tím, že žalovaný odmítl přezkoumat naplnění záměrů právních předpisů Evropské unie při jejich implementaci do českého právního řádu. Závěrem stěžovatel opět odkázal na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, č. j. 2 Afs 60/2010 – 99, v němž zdejší soud ohledně předmětné normy zmínil, že se jedná o právní úpravu značně komplikovanou až nepřehlednou. Dále stěžovatel připomněl obdobná tvrzení celních orgánů v rámci jejich rozhodovací činnosti, z čehož dovedl, že je při výkladu sporného ustanovení nutno aplikovat zásadu *in dubio mitius*.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného, replika stěžovatele

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém právním názoru ohledně výkladu § 3a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší. S polemikami stěžovatele ohledně možnosti alternativního splnění uložené povinnosti prostřednictvím jiné osoby žalovaný nesouhlasí. Vynětí odkazu na povinnou osobu z odstavce 1 téhož ustanovení a nahrazení formulací „lze splnit“ nemohlo stěžovatele vést k legitimní domněnce o změně přístupu ke způsobu plnění stanovených povinností. Žalovaný analogicky zmiňuje i jiné právní předpisy, kde se tato formulace vyskytuje, a nejsou pochybnosti o jejich výkladu. Dále také poukazuje na odbornou erudici stěžovatele jakožto právnické osoby pohybující se ve velmi regulovaném hospodářském prostředí, čemuž odporuje stěžovatelův lehkovážný vlastní výklad předmětného ustanovení starého zákona o ochraně ovzduší. Taktéž poukazuje na snahu stěžovatele o stylizaci do role oběti údajného nejasného znění zákona nabízejícího dva srovnatelné výklady.

[12] Žalovaný nesouhlasil ani s názorem stěžovatele, podle něhož zamýšlený cíl směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě, v rozhodném znění (dále jen „směrnice 2003/30/ES“), jím byl naplněn a v této souvislosti byl již smysl a účel § 3a starého zákona o ochraně ovzduší nad rámec této směrnice. Vnitrostátní právní úpravu nelze pomíjet jako „druhořadou“. Žalovaný také připustil, že již v řízení před městským soudem uznal, že některá jeho vyjádření ohledně jeho kompetencí při uplatňování legislativy Evropské unie nebyla správná, avšak neměla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, jelikož zde není žádný rozpor mezi směrnicí 2003/30/ES a starým zákonem o ochraně ovzduší, jehož § 3a byl v souladu s cíli, které předmětná směrnice sleduje. Závěrem žalovaný uvedl, že stěžovatelem citovaná vyjádření Nejvyššího správního soudu a celních orgánů ohledně nejasnosti právní úpravy (§ 3a starého zákona o ochraně ovzduší) považuje za poněkud nadsazená. Tato vyjádření se zabývala zejména širší provázaností vícero odstavců § 3a daného zákona, zatímco stěžovatel od počátku prosazuje alternativní výklad pouze jediného odstavce zákona, který dle žalovaného nijak komplikovaný není.

[13] Z uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

pokračování

[14] Stěžovatel ve své replice k vyjádření žalovaného odmítl, že nemohl legitimně předpokládat změnu přístupu ke způsobu plnění svých povinností (stanovených v § 3a starého zákona o ochraně ovzduší). Stěžovatel v této souvislosti poukázal na svou řádnou spolupráci se správcem daně a uvedl, že ho celní orgány na jeho odlišný výklad předmětného ustanovení mohly upozornit již v rozhodném období, kdy plnil vůči Celnímu úřadu Praha D5 své zákonné povinnosti. Dále se stěžovatel v obecné rovině vyjádřil k významu teleologického výkladu právních norem a uvedl, že smysl a účel směrnice 2003/30/ES využíval pouze jako pomůcku pro účely interpretace předmětného ustanovení starého zákona o ochraně ovzduší. Vzhledem k tomu, že § 3a tohoto zákona umožňuje vícero výkladů, je třeba tento výklad „testovat mimo jiné též naplněním smyslu a účelu směrnice“.

[15] Stěžovatel také nesouhlasí s tím, že by jím citované rozsudky Nejvyššího správního soudu nebyly na danou situaci přiléhavé, vždyť závěry totožného rozsudku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, č. j. 2 Afs 60/2010 - 99) žalovaný následně sám využil při dokládání souladu § 3a starého zákona o ochraně ovzduší se směrnicí 2003/30/ES, přičemž se dle stěžovatele jedná v tomto případě o informaci vytrženou z kontextu celého rozsudku. Právě ve světle předmětného rozsudku stěžovatel neshledává vnitrostátní úpravu dle starého zákona o ochraně ovzduší se směrnicí 2003/30/ES kompatibilní a upozorňuje na to, že žalovaný se tímto namítaným nesouladem nezabýval, což se snažil zakrýt pouhým odkazem na tento rozsudek bez dalšího odůvodnění. Závěrem stěžovatel opětovně odkazuje právě na zmiňovaný rozsudek s tím, že v tomto rozsudku konstatovaná komplikovanost a nepřehlednost právní úpravy se zjevně vztahuje právě k § 3a odst. 1 a 2 starého zákona o ochraně ovzduší.

IV. Právní hodnocení věci

[16] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžejní námitka stěžovatele se týká výkladu § 3a starého zákona o ochraně ovzduší, konkrétně jeho odstavce 2. Předmětný odstavec zakládal alternativu k povinnosti uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely, jak byla stanovena zejména osobě uvádějící motorové benziny nebo motorovou naftu do volného

daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely (tedy i stěžovateli) v odstavci 1 tohoto ustanovení. Povinnost v rámci odstavce 1 spočívala v nutnosti zajistit, aby v pohonných hmotách, které konkrétní osoba uváděla do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely za kalendářní rok, bylo obsaženo i minimální množství biopaliv, přičemž byla následně stanovena procentuální výše těchto biopaliv, která musela být obsažena v celkovém množství benzínu či motorové nafty. Dle odstavce 2 byla tato povinnost splněna i tehdy, pokud bylo do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely uvedeno čisté biopalivo nebo směsné palivo podle vyhlášky č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a o jejich evidenci (vyhláška o jakosti a evidenci pohonných hmot). Odstavec 2 umožňoval splnit tuto povinnost i dodáním totožných paliv uvedených do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, což ale nebude předmětem posouzení v tomto konkrétním případě, jelikož se v této věci jedná o paliva uvedená do volného daňového oběhu v České republice. Otázkou tedy je, zda alternativní splnění dané povinnosti dle odstavce 2 citovaného ustanovení muselo být vždy provedeno pouze osobou specifikovanou v odstavci 1, či zda tuto povinnost mohl splnit za tuto osobu jiný subjekt. Stěžovatel má za to, že na základě jím provedeného výkladu daného ustanovení za pomoci příslušných výkladových metod bylo možné splnit povinnost podle odstavce 2 prostřednictvím jiné osoby a jeho postup tak byl v souladu se starým zákonem o ochraně ovzduší.

[19] Ve věci přitom nebylo mezi účastníky sporné, že pro vznik samotné hmotněprávní povinnosti uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely za kalendářní rok 2011 i pro způsob splnění této povinnosti je rozhodná ještě v té době platná a účinná právní úprava dle § 3a starého zákona o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 221/2011 Sb., účinného od 22. 7. 2011, byť příslušná pokuta za nesplnění této povinnosti již byla celními orgány doměřována (s výjimkou vyměření dle prvního platebního výměru) podle § 19 nového zákona o ochraně ovzduší. V této souvislosti lze Celnímu úřadu Praha D5 vytknout formálně nesprávný postup, když ve svém dodatečném platebním výměru ze dne 21. 11. 2012, č. j. 38270/2012-177600-024, odkázal na povinnost uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely dle § 19 odst. 1 nového zákona o ochraně ovzduší, ačkoli tato hmotněprávní povinnost skutečně vznikla ještě za účinnosti § 3a starého zákona o ochraně ovzduší.

[20] Nicméně daný dodatečný platební výměr ze dne 21. 11. 2012, č. j. 38270/2012-177600-024, proti němuž mohl stěžovatel samostatně brojit odvoláním a případně následně žalobou a kasační stížností, není přímo předmětem přezkoumání v nyní posuzované věci, navíc stěžovatel v žalobě ani kasační stížnosti uvedenou vadu nenamítal, a to patrně i z toho důvodu, že se jedná o nedostatek skutečně formální, neboť relevantní právní úprava dle starého a nového zákona o ochraně ovzduší je z hlediska obsahu v zásadě totožná, a tedy ani použití dosavadní právní úpravy namísto právní úpravy nové by nevedlo k odlišnému výsledku. V této souvislosti lze připomenout též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS, v němž rozšířený senát konstatoval: „*Soud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na věc*

pokračování

skutečně dopadají. Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“

[21] Pokud jde o samotný výklad § 3a odst. 1 a 2 zákona o ochraně ovzduší, Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu i žalovaného, že povinnost dle odstavce 2 byla vázána na povinnou osobu uvedenou v odstavci 1 a nebylo možné ji splnit prostřednictvím jiného subjektu. Důvody vedoucí k tomuto závěru jsou následující.

[22] Standardními metodami výkladu právních předpisů jsou gramatická, systematická a logická metoda, přičemž je možné použít též metodu teleologickou přihlížející k účelu dané normy, resp. metodu historickou zjišťující záměr historického zákonodárce (normotvůrce). V případě užití gramatické (jazykové) výkladové metody u § 3a odst. 2 starého zákona o ochraně ovzduší lze konstatovat, že se jednalo o alternativní možnost splnění povinnosti uložené v odstavci 1 téhož ustanovení, tedy alternativu vázanou výhradně k povinnosti uložené v odstavci 1 určité osobě rovněž specifikované v odstavci 1. Odstavec 2 se tedy výlučně vázal k povinnosti stanovené v odstavci 1, a to tak, že nabízel alternativní možnost jejího splnění, dalších částí odstavce 1, včetně definice povinné osoby, se však nijak nedotýkal. Tomu ve světle systematického výkladu odpovídala i skladba dalších odstavců (odst. 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12) daného ustanovení, které osobu uvedenou v odstavci 1 vždy výslovně zmiňují, a to z toho důvodu, že tyto odstavce stanoví nové povinnosti, k nimž je třeba osobu uvedenou v odstavci 1 vždy přiřadit. Zmínka o této osobě v odstavci 2 přitom není nezbytná, jelikož odstavec 2 je navázán výslovně a výlučně na povinnost stanovenou v odstavci 1, jež se zase výlučně váže na osobu uvedenou rovněž v odstavci 1. Je tedy logické, že alternativní splnění podle odstavce 2 se vztahuje pouze k povinné osobě definované v odstavci 1. Taková osoba (a žádná jiná) má tedy možnost splnit svou povinnost alternativně. Argumentaci stěžovatele, který tvrdí, že odstavec 2 již blíže nedefinuje, zda tuto povinnost splní sama osoba uvedená v odstavci 1, nebo zda tak učiní prostřednictvím jiného subjektu, nelze považovat za správnou; jedná se o postup, který nekoresponduje ani s logickým či systematickým výkladem tohoto ustanovení, naopak takový závěr lze označit za nepřipustně extenzivní výklad dané normy. Není přitom podstatné, že dle stěžovatele původní návrh zákona č. 221/2011 Sb. takovou možnost splnění dané povinnosti prostřednictvím třetí osoby na základě obsáhlejší právní úpravy zamýšlel, jestliže zákonodárce nakonec takovou změnu do zákona nevtělil.

[23] Nastíněný závěr lze dále potvrdit užitím výkladu teleologického. Cíl směrnice 2003/30/ES je uveden v jejím čl.1: „Účelem této směrnice je podpořit využívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot za účelem nahrazení nafty nebo benzinu pro dopravní účely v každém členském státě se záměrem přispět k dosahování takových cílů, jako je dodržování závazků týkajících se změny klimatu, zajištění bezpečnosti zásobování šetrného k životnímu prostředí a podpora obnovitelných zdrojů energie.“ Účel a cíl § 3a starého zákona o

ochraně ovzduší byl v důvodové zprávě k zákonu č. 180/2007 Sb., který novelizoval zákon o ochraně ovzduší tak, že v něm zakotvil § 3a, vyjádřen následovně: *„Toto ustanovení upravuje povinnost stanovenou původně v § 3 odst. 10 a konkretizovanou zrušeným nařízením vlády č. 66/2005 Sb. Výše minimálního množství biopaliva, které je povinná osoba povinna uvést do daňového oběhu, je upravena zákonem. Náběh množství biopaliv v palivech odpovídá možnostem České republiky a je i v souladu s požadavky směrnice 2003/30/ES, jejíž cílem je nahradit určitý objem motorových benzinů a motorové nafty pro dopravní účely biopalivy. (...) Větším množstvím biopaliv na trhu [se] přispěje ke splnění cílů České republiky ohlášených prostřednictvím Ministerstva zemědělství Evropské komisi v rámci implementace směrnice 2003/30/ES.“* Lze rovněž zmínit i cíl starého zákona o ochraně ovzduší, jak byl vyjádřen v důvodové zprávě k tomuto zákonu: *„Hlavním cílem navrhované právní úpravy je transpozice komunitárního práva do oblasti ovzduší jako hlavní složky životního prostředí s důrazem na její ochranu a využití některých ustanovení současné legislativy, které se osvědčily, a jejich ponechání v novém zákoně, pokud nejsou v rozporu s příslušnými právními předpisy Evropských společenství. Oproti schválenému věcnému návrhu tohoto zákona byl legislativní úkol rozšířen o část týkající se ochrany klimatického systému Země,“*

[24] Smyslem posuzované právní úpravy tedy bylo nahrazení určitého množství motorových paliv uváděných do volného daňového oběhu biopalivy, a to z důvodu, alespoň dle přesvědčení zákonodárce, jejich příznivějšího vlivu na životní prostředí. Směrnice 2003/30/ES je v souladu s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (v době přijetí této směrnice čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství), tak jako každá směrnice EU, *„závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“*. Z toho vycházel i čl. 9 směrnice 2003/30/ES (s účinností od 1. 1. 2012 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES), podle něhož byla i tato směrnice určena členským státům, neboť směrnice nemůže přímo ukládat povinnosti jednotlivcům. Členské státy přitom měly dle čl. 3 směrnice povinnost zajistit, aby na jejich trh bylo uváděno alespoň minimální procento biopaliv a jiných obnovitelných pohonných hmot, a za tím účelem směrnice stanovila vnitrostátní orientační cíle. Bylo tedy plně na zákonodárce, jakým způsobem plnění těchto orientačních cílů v ČR zajistí. Zákonodárce za tímto účelem přijal § 3a starého zákona o ochraně ovzduší, který je nepochybně s uvedeným cílem směrnice v souladu. To, že zákonodárce do tohoto zákona nezahrnul všechny teoreticky myslitelné způsoby, jak by bylo možné cílů stanovených ve směrnici rovněž dosáhnout, např. za pomoci toho, že by příslušná biopaliva do volného daňového oběhu uváděl místo povinné osoby její dodavatel, o čemž by povinná osoba vedla evidenci, neznamená, že by přijatá vnitrostátní úprava byla v rozporu se směrnicí nebo že by její výklad, který tuto možnost vylučuje, nebyl eurokonformní, tedy nebyl v souladu se smyslem a účelem směrnice.

[25] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že nejen soudy, ale i správní orgány, jakož i veškeré orgány veřejné moci v ČR, mají dle ustálené judikatury Soudního dvora EU a od ní se odvíjející ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 Afs 53/2009 - 63, publ. pod č.

pokračování

1986/2010 Sb. NSS) povinnost ponechat stranou ustanovení vnitrostátního práva, pokud je v rozporu s ustanovením směrnice, které splňuje podmínky bezprostředního účinku (je dostatečně přesné a určité, zakládá konkrétní právo jednotlivcům a zároveň nebylo včas nebo řádně transponováno do vnitrostátního práva) a namísto něho přímo aplikovat ustanovení směrnice. Je pravdou i to, že veškeré orgány veřejné moci mají zároveň povinnost při uplatňování vnitrostátního práva, a zvláště ustanovení určených k provedení příslušné směrnice, vykládat vnitrostátní právo *v souladu s textem i účelem směrnice*, tj. zvolit takový výklad, aby směrnice měla plný účinek (tzv. povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátního práva, resp. nepřímý účinek směrnice, k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 3/2007 - 83, publ. pod č. 1401/2007 Sb. NSS). Žalovaný přitom v řízení před správními soudy již uznal, že pokud se v napadeném rozhodnutí vyjádřil rozporně s uvedenými základními zásadami unijního práva, pochybil, na straně druhé se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s městským soudem, že toto pochybení žalovaného nemělo žádný vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť žalovaný nakonec dospěl ke správnému, byť stručně odůvodněnému, závěru, že § 3a odst. 1 a 2 starého zákona o ochraně ovzduší se směrnicí 2003/30/ES v rozporu nebyl, a jak již bylo řečeno, i výklad tohoto ustanovení, který žalovaný a městský soud zastávají, je eurokonformní.

[26] Nejvyššímu správnímu soudu nevyvstala v této souvislosti ani žádná nejasnost při výkladu smyslu a účelu dané směrnice či jakéhokoli jejího pro věc relevantního ustanovení, kvůli níž by bylo třeba položit Soudnímu dvoru dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie předběžnou otázku. Soulad starého zákona o ochraně ovzduší, konkrétně jeho § 3a, se směrnicí 2003/30/ES byl navíc již posuzován ve zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, č. j. 2 Afs 60/2010 - 99, kde bylo konstatováno, že „...*transpozice čl. 3 Směrnice č. 2003/30/ES do vnitrostátní úpravy, provedená zákonem o ochraně ovzduší (§ 3a) není nepřijatelně restriktivní a je v souladu s cíli, které tato směrnice sleduje*“.

[27] Stěžovatel se dále odvolával na výklad historický, přičemž argumentoval tím, že ze znění starého zákona o ochraně ovzduší po novele provedené zákonem č. 221/2011 Sb., účinné od 22. 7. 2011, „vypadl“ v § 3a odst. 2 odkaz na povinnou osobu definovanou v odstavci 1. Stěžovatel uváděl, že z uvedeného důvodu „*adresát právní normy musel či přinejmenším mohl usuzovat na změnu přístupu ke způsobu plnění této povinnosti...*“. Této argumentaci ovšem ani Nejvyšší správní soud nepřisvědčil – odkaz na povinnou osobu dle odstavce 1 sice vyňat byl, ale vzhledem k již uvedené argumentaci vycházející z ostatních výkladových metod byl tento postup zákonodárce pochopitelný, neboť v daném odstavci, na rozdíl od odstavců dalších, byl odkaz na tuto povinnou osobu skutečně nadbytečný. Poměrně jasnou odpověď na tuto otázku poskytuje i důvodová zpráva k zákonu č. 221/2011 Sb., která uvádí: „*V § 3a odst. 2 dochází ke zpřesnění formulace včetně uvedení odkazu na právní předpis definující pojem „směšné palivo“.*“ (důraz doplněn NSS). To koresponduje s již zmiňovaným výkladem provedeným zdejším soudem. Není tu tedy ničeho, z čeho by bylo možné dovozovat „*změnu přístupu ke způsobu plnění této*

povinnosti“, naopak je možné se ztotožnit s městským soudem, že uvedená novelizace nebyla pro výklad § 3a starého zákona o ochraně ovzduší podstatná.

[28] Nic na uvedených závěrech nemění ani stěžovatelem připomínaná novela nového zákona o ochraně ovzduší provedená zákonem č. 382/2015 Sb., kterou byl nakonec § 19 odst. 2 nového zákona o ochraně ovzduší, jenž původně převzal dikci § 3a odst. 2 starého zákona o ochraně ovzduší, zcela zrušen. Skutečnost, že dle původního, v této podobě nepřijatého, návrhu této novely mělo být v § 19 odst. 2 nového zákona o ochraně ovzduší opět výslovně stanoveno, že alternativní splnění dané povinnosti dle tohoto ustanovení může provést pouze povinná osoba, nikoliv jiný subjekt, neznamená, že dané ustanovení, či jeho předchůdce, tedy § 3a odst. 2 starého zákona o ochraně ovzduší, připouštělo dva rovnocenné výklady. Nelze jistě vyloučit, že se v praxi mohly vyskytnout obdobné pokusy povinných osob, jaký učinil i stěžovatel, dané ustanovení takto účelově vykládat, to však ještě takový výklad plausibilním nečiní.

[29] Rovněž nelze přisvědčit argumentaci stěžovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, č. j. 2 Afs 60/2010 – 99, v němž je uvedeno, že s ohledem na komplikovanost až nepřehlednost aplikované úpravy budou některé citované části § 3a starého zákona o ochraně ovzduší podtrhány. Lze naopak plně souhlasit se žalovaným, že zdejší soud takto komentoval celé ustanovení § 3a starého zákona o ochraně ovzduší, nikoliv pouze jeho první dva odstavce, které skutečně nijak nesrozumitelné nebo nepřehledné, přinejmenším ve vztahu k nyní posuzované otázce, nebyly. Nejvyšší správní soud musí plně přisvědčit žalovanému i městskému soudu, že toto ustanovení ve vztahu k dané otázce dva rovnocenné výklady nepřipouštělo, a tudíž nebylo možné aplikovat zásadu *in dubio mitius*.

[30] Taktéž platí, že stěžovatel jako profesionál v daném oboru a osoba zjevně plně obeznámená s veškerými svými povinnostmi vyplývajícími mj. z příslušného zákona o ochraně ovzduší, si měl při plnění těchto povinností v předmětném období počínat obezřetněji, zvláště pokud uvádí, že jinak postupoval v úzké součinnosti s celními orgány, a možnost změny v přístupu k plnění těchto povinností si měl u celního orgánu výslovně potvrdit. Nejvyšší správní soud nemá za to, že by celní orgány setrváním na dosavadním výkladu zákona jakýmkoli způsobem porušily zásady právní jistoty, ochrany dobré víry či legitimního očekávání stěžovatele.

[31] Rovněž se zdejší soud ztotožňuje se závěrem, že jeho rozsudky ze dne 28. 6. 2012, č. j. 2 Afs 60/2010 – 99, a ze dne 20. 2. 2014, č. j. 7 Afs 25/2013 – 37, publ. pod č. 3056/2014 Sb. NSS, se sice zabývají shodným ustanovením starého zákona o ochraně ovzduší, otázku rozhodnou v nyní posuzované věci však neřeší a nevyplývá z nich nic, co by svědčilo výkladu stěžovatele.

[32] Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti důvodnými.

V.

Závěr a náklady řízení

pokračování

[33] Zdejší soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. června 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu