

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném předsedy Ludvíka Davida, soudce Vojtěcha Šimíčka a soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti **Fotovoltaické elektrárny Eliška – Čáslav s.r.o.**, se sídlem Hornická 639, Tuchlovice, IČ: 28919408, zastoupené JUDr. Tomášem Těmínem Ph.D., advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 28, Praha 2, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2017 č. j. 30 Cdo 3492/2016-111, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. února 2016 č. j. 68 Co 452/2015-90 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 17. září 2015 č. j. 18 C 83/2013-51, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení, takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

Odůvodnění:

**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Stěžovatelka provozuje zařízení na výrobu elektřiny – fotovoltaickou elektrárnu. V řízení před podáním ústavní stížnosti se stěžovatelka domáhala náhrady škody od státu ve výši 2.892.760,20 Kč s příslušenstvím. Škoda měla být stěžovatelce způsobena přijetím zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře výroby elektřiny“). Uvedenou novelou byl zaveden povinný odvod (dále jen „solární odvod“) ze státní podpory vyplácené fotovoltaickým elektrárnám podle zákona o podpoře výroby elektřiny. Zavedení solárního odvodu podle tvrzení stěžovatelky zásadním způsobem ovlivnilo její podnikání a představovalo nucené omezení jejího základního práva vlastnit majetek.

2. Stěžovatelka se nejdříve obrátila se žalobou na Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“), již požadovala, aby obvodní soud uznal odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). Namítala přitom, že změna legislativy se u ní projevuje rdousícím efektem, který vyložil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.; dále jen „nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11“; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Stěžovatelka zároveň uvedla, že se nedomáhá náhrady škody z důvodu porušení práva Evropské unie, nicméně navrhla obvodnímu soudu, aby předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda nejsou ustanovení § 7a až 7i zákona o podpoře výroby elektřiny v rozporu s unijním právem.

3. Obvodní soud dospěl k závěru, že stát nelze v posuzovaném případě uznat odpovědným podle zákona o odpovědnosti státu, neboť podle tohoto zákona je stát

odpovědný buď za nezákonné rozhodnutí, nebo za nesprávný úřední postup. Podle obvodního soudu není činnost Parlamentu ČR při hlasování o návrhu zákona úředním postupem ve smyslu ustanovení § 13 zákona o odpovědnosti státu. Odpovědnost státu za zákonodárnou činnost je tak fakticky vyloučena, neboť v případě přijímání zákonů se nemůže jednat o nezákonné rozhodnutí. Obvodní soud také neshledal materiální ani formální podmínky pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, přičemž se řídil právním názorem vysloveným Městským soudem v Praze v obdobné věci. Krom toho obvodní soud zamítl návrhy stěžovatelky na doplnění dokazování k prokázání rdousícího efektu, neboť individuální posouzení dopadu solárního odvodu může být předmětem přezkumu v linii správního řízení a správního soudnictví, nikoli však v řízení o náhradu škody. Obvodní soud žalobu stěžovatelky rozsudkem ze dne 17. 9. 2015 zamítl.

4. Stěžovatelka následně podala odvolání k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), ve kterém opětovně požadovala položení předběžné otázky Soudnímu dvoru a dále tvrdila, že nárok na náhradu škody nedovozuje ze zákona o odpovědnosti státu, nýbrž z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť novelou zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů bylo nuceně omezeno její vlastnické právo. Namítala také, že se obvodní soud nezabýval účinky rdousícího efektu solárního odvodu.

5. Městský soud dospěl k závěru, že ústavnost zákona, kterým byla zavedena solární daň, posoudil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, ve kterém uznal, že zákon je v souladu s ústavním pořádkem, a proto nelze uvažovat o nuceném omezení vlastnického práva. Dále dospěl městský soud k tomu, že ani v odvolacím řízení nevyvstala potřeba výkladu práva Evropské unie, a proto ani on nepřistoupil k přerušení řízení a položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, přičemž stěžovatelce podrobně vysvětlil své stanovisko. Hlavním účelem řízení o předběžné otázce je podle městského soudu jednotná aplikace evropského práva ve všech členských státech. Lze tedy dovodit, jak vyplývá také z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 221/2009 ze dne 2. 8. 2010 (všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)), že Soudní dvůr se předloženou otázkou zabývá pouze za předpokladu, že v řízení před národním soudem vyvstala otázka výkladu práva Evropské unie a že výklad takové otázky je zcela zásadní pro vyřešení případu. S ohledem na formulaci otázky od stěžovatelky nenastala potřeba výkladu práva Evropské unie, neboť danou problematiku již vyložil Ústavní soud, který potvrdil ústavnost zákona zavádějícího solární daň. Pokud jde o námitku týkající se účinků rdousícího efektu, městský soud uvedl, že není důvodná. Dle pokynů Ústavního soudu, obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, je zohlednění účinků rdousícího efektu solárního odvodu za stávající právní úpravy možné pouze prostřednictvím institutů obsažených v zákoně č. 280/2009 Sb., daňovém řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Proto podle městského soudu obvodní soud nepochybil, neprovedl-li důkazy k prokázání tvrzení stěžovatelky o likvidačním účinku solárního odvodu. Městský soud rozsudkem ze dne 8. 2. 2016 rozsudek obvodního soudu potvrdil.

6. Stěžovatelka následně podala proti rozsudku městského soudu dovolání. V něm tvrdila, že její případ byl v dosavadním řízení nesprávně právně posouzen, neboť soudy nižších instancí posuzovaly její nárok jako nárok na náhradu škody způsobené legislativní činností Parlamentu a vycházely z § 13 zákona o odpovědnosti státu, ale

měly ho především posuzovat z hlediska čl. 11 odst. 4 Listiny. Dále tvrdila, že navzdory názorům soudů nižších instancí se lze v rámci civilního soudnictví domáhat nároku na náhradu škody za nucené omezení vlastnického práva a může být zohledněn rdousící efekt (likvidační dopad) novely zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

7. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí konstatoval, že městský soud nepochybil svým závěrem, že námitku likvidačního dopadu solárního odvodu nelze uplatňovat v civilním řízení. Dále uvedl, že v otázce možnosti domáhání se na státu náhrady škody za nucené omezení vlastnického práva způsobené přijatou novelou nebyla dána existence odpovědnostního titulu jako jednoho z předpokladů státu za škodu. Nejvyšší soud proto dovolání stěžovatelky usnesením ze dne 28. 2. 2017 odmítl.

8. Stěžovatelka podala dne 10. 5. 2017 ústavní stížnost, v níž navrhuje, aby Ústavní soud zrušil usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017 pro tvrzené porušení ústavně garantovaných práv vyplývajících z ustanovení čl. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 11 odst. 1 a odst. 4, čl. 26 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a odst. 3 a čl. 38 odst. 1 Listiny. Ačkoli stěžovatelka v ústavní stížnosti výslovně napadá pouze usnesení Nejvyššího soudu, z obsahu stížnosti jako celku lze usoudit, že za protiústavní považuje postup všech obecných soudů v předchozím soudním řízení. Toto plyne mimo jiné z části IV. stížnosti, kde stěžovatelka uvádí, že její ústavně garantovaná práva byla porušena „napadeným rozsudkem, jakož i řízením jemu předcházejícím“.

9. V ústavní stížnosti stěžovatelka uvádí, že obecné soudy včetně Nejvyššího soudu pochybily, neboť dospěly k závěru, že se stěžovatelka nemůže domáhat svých práv v civilním řízení, ale musí tak učinit v řízení daňovém. Stěžovatelka uznává závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, nicméně způsob domáhání se náhrady škody skrze civilní řízení nepovažuje za zcela vyloučený, právě naopak je dle jejího názoru přípustné účinky rdousícího efektu v tomto řízení zohlednit. Zároveň stěžovatelka zpochybňuje také samotné uznání ústavnosti ustanovení § 7a až § 7i zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, protože Ústavní soud podle jejího názoru v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 nevyslovil jednoznačný právní názor. Stěžovatelka rovněž napadá způsob, jakým se obecné soudy vypořádaly s potřebou položení předběžné otázky, jejíž položení stěžovatelka navrhovala před obvodním i městským soudem. Nevyšší soud se podle stěžovatelky zachoval svévolně, když předběžnou otázku Soudnímu dvoru nepoložil a svůj postup nijak nevysvětlil.

## II. Hodnocení Ústavního soudu

10. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“), byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

11. Stěžovatelka v závěrečném petitu sice napadá pouze rozhodnutí Nejvyššího soudu, avšak z obsahu ústavní stížnosti plyne i polemika se závěry a postupy nižších soudů, a to zejména ohledně nedostatečného vypořádání se s návrhy stěžovatele na položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru. Z tohoto důvodu Ústavní soud přistoupil k přezkumu nejen rozhodnutí Nejvyššího soudu, ale též rozhodnutí nižších soudů, zejména odůvodnění nepoložení předběžné otázky obvodním a městským soudem.

12. Po prostudování vyžádaného spisového materiálu a posouzení právního stavu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

**A) K solárnímu odvodu a k ústavní konformitě zákona č. 402/2010 Sb.**

13. Státní podpora fotovoltaických elektráren, resp. výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, je vnitrostátním politickým rozhodnutím učiněným na základě závazků plynoucích pro Českou republiku z práva Evropské unie.

14. Česká republika se na úrovni Evropské unie zavázala k postupnému zvyšování využívání energie z obnovitelných zdrojů a ke zvýšení energetické účinnosti. Vnitrostátní právní úprava vychází ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. 9. 2001, o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou (Úř. věst. L 283, 27. 10. 2001, s. 33-40; dále jen „Směrnice 2001/77“), a ze Směrnice 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; dále jen „Směrnice 2009/28“), která Směrnici 2001/77 nahradila a zrušila. Tyto směrnice stanovují společný rámec pro podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, jakož i závazné národní cíle, pokud jde o celkový podíl energie z obnovitelných zdrojů energie na hrubé konečné spotřebě energie (srov. čl. 1 Směrnice 2009/28).

15. Konkrétním závazkem, který pro Českou republiku z práva Evropské unie plyne, je cíl, že do roku 2020 bude podíl energie z obnovitelných zdrojů energie činit 13 % z hrubé konečné spotřeby energie na jejím území (srov. část A přílohy I ke Směrnici 2009/28). Směrnice 2009/28 přitom stanovuje pouze závazné národní cíle; způsob jejich dosažení Unie nechává na volbě členských států, což odpovídá povaze zvoleného prostředku regulace na evropské úrovni, tedy směrnice. Jak plyne z čl. 3 Směrnice 2009/28, za účelem dosažení stanovených cílů mohou členské státy použít mimo jiné i režimy podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

16. Česká republika zavedla režim podpory zákonem č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 180/2005 Sb.“), v němž se rozhodla pro státní podporu ve formě stanovení výkupních cen za elektřinu z obnovitelných zdrojů energie a ve formě zelených bonusů. Rychlý rozvoj výroby energie z obnovitelných zdrojů energie však způsobil růst výše nákladů na její financování a z toho plynoucí negativní sociálně-ekonomické dopady, jak plyne z vyjádření vlády ČR v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (viz bod 17 cit. nálezu). Z citovaného vyjádření vlády z roku 2011 plyne, že v letech 2008 a 2009 došlo k takové změně skutkových okolností, že bylo nezbytné ve veřejném zájmu přehodnotit dosavadní postoj státu k veřejné podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů. Podle citovaného vyjádření vlády se jednalo zejména o výrazné zlevnění technologie fotovoltaických panelů, které ve spojení s příznivým kursem české koruny a příznivým podnikatelským prostředím v sektoru fotovoltaiky vedlo k tzv. solárnímu boomu. S ohledem na skutečnost, že právní úprava veřejné podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů je v ČR nastavena na principu přenesení velké části financování podpory na koncového zákazníka a státní rozpočet, existovalo podle vlády riziko, že náklady na financování této podpory ze státního rozpočtu by byly ve vztahu ke stanoveným cílům nepřiměřené.

17. Z uvedených důvodů byl přijat zákon č. 402/2010 Sb. (zákon o podpoře výroby elektřiny), kterým byl zaveden odvod za elektřinu ze slunečního záření, tzv. solární odvod. Předmětem solárního odvodu byla původně elektřina vyrobená ze slunečního záření v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010 (srov. § 7a zákona č. 180/2005 Sb.); v účinném znění je předmětem solárního odvodu elektřina vyrobená ze slunečního záření v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2010 (viz § 14 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 1. 1. 2014).

18. Zákon č. 402/2010 Sb. byl již v minulosti předmětem řízení o kontrole ústavnosti. Výsledkem tohoto řízení byl výše citovaný zamítavý nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, jímž Ústavní soud potvrdil soulad přezkoumávaných ustanovení zákona č. 402/2010 Sb. s ústavním pořádkem. Ústavní soud v nálezu mimo jiné uvedl, že „volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty totiž nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy; ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu. V této souvislosti Ústavní soud neodhlíží od skutečnosti, že to byl stát, který zákonem zaručil garance patnáctileté doby návratnosti investic a výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů, a tím motivoval dotčené subjekty k podnikatelské činnosti v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů.“ Současně však Ústavní soud považuje za legitimní, pokud zákonodárce přistoupí po objektivně zjištěné změně poměrů na straně investic do fotovoltaických elektráren k regulaci podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů tak, aby byla zachována rovnováha mezi vstupy a výnosy nastavená původním zněním zákona o podpoře výroby elektřiny, která byla vyjádřena patnáctiletou návratností investice a pevně danou výší výnosů.

19. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 Ústavní soud dále vyjádřil, že „zákonodárce uplatnil při přijetí napadených ustanovení racionální základ rozlišování výrobců, na které napadená úprava dopadá, a na které nikoliv. Jsou jím objektivně zjištělné výrazně snížené investiční náklady na zřízení fotovoltaických elektráren v letech 2009 a 2010. [...] Dotační politika státu v oblasti podpory fotovoltaických elektráren spočívala (a spočívá) ve snaze kompenzovat právě vysoké náklady na pořízení příslušných technologií s ohledem na jejich postupný technický vývoj. V tomto ohledu regulace trhu v podobě odvodu ob stojí, neboť je podložena konkrétní změnou tržních podmínek, a to jak ve vztahu k dlouhodobé návratnosti vložených investic, což je otázka, kterou nelze v předstihu uzavřít, tak ve vztahu k dlouhodobému zachování výnosů.“

20. Ústavní soud v tomto kontextu dodává, že ačkoli je legislativní činnost státu limitována ústavním pořádkem, v jeho rámci je nutné respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce při regulaci společenských vztahů, zvláště v otázkách sociálně-ekonomické povahy.

21. Ústavní soud zdůrazňuje širokou míru uvážení, kterou zákonodárce disponuje při stanovení daňové povinnosti [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 180]. V kontextu legislativního snížení míry státní podpory a ochrany legitimních očekávání již v minulosti Ústavní soud uvedl, že „stanovení příspěvku ze státního rozpočtu za určitým účelem a pro určitou skupinu osob závisí vždy na tom, do jaké míry je ze strany zákonodárce shledána jeho účelnost, resp.

veřejný zájem na jeho poskytování. To platí obzvláště v případě, kdy se jedná o příspěvek, jehož poskytování je pouze beneficiem ze strany zákonodárce, aniž by s ním současně bylo spojeno naplnění určitého základního práva nebo svobody. Dotčené subjekty přitom nemohly spoléhat na to, že postupem času zákonodárce tuto výši nepřehodnotí. Nelze přitom opomenout ani související odpovědnost vlády a Parlamentu za stav veřejných financí, s čímž souvisí i oprávnění zákonodárce přizpůsobit výdaje státního rozpočtu jeho reálným možnostem a aktuálním potřebám formou změn právní úpravy mandatorních výdajů...“ [srov. výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 159].

22. Přijetím zákona č. 402/2010 Sb., kterým byla zavedena solární daň, tak sice došlo k faktickému snížení poskytované podpory provozovatelům fotovoltaických elektráren, nejednalo se však o zásah, který „by ve svém důsledku znamenal porušení ústavně zaručených práv dotčených subjektů, ať již se jedná o právo vlastnické či svobodu podnikání, případně nerespektování základních náležitostí demokratického a právního státu,“ jak bylo Ústavním soudem dovozeno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Uznání ústavnosti předmětné změny zákonné úpravy je proto nepopiratelné a s tvrzením stěžovatelky, že Ústavní soud v citovaném nálezu nevyslovil jednoznačný právní názor, nelze souhlasit.

## **B) K uplatnění tvrzeného rdousícího efektu**

23. Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 dále uvedl, že v určitých specifických případech může ústavně konformní zákon svým působením vyvolat protiústavní účinky projevující se likvidačním (rdousícím) efektem či dopadem zasahujícím samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny.

24. V reakci na citovaný nálezn se Ústavní soud v uplynulých letech zabýval nemalým počtem stížností provozovatelů fotovoltaických elektráren, kteří namítali, že solární odvod měl na jejich podnikání rdousící efekt; stěžovatelé se však pohříchu nezaměřili na vysvětlování tohoto rdousícího efektu v jejich konkrétní věci, ale na hledání právních cest, jak se domoci náhrady za uhrazený solární odvod.

25. V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 Ústavní soud stanovil, že „vzhledem k faktickým účinkům, které na regulovaném trhu se sluneční elektřinou odvod podle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. vyvolává, a to zejména s ohledem na nárazový charakter odvodu, který teoreticky může (aniž by to v tomto řízení bylo předmětem dokazování) mít likvidační účinky projevující se neschopností výrobců dostát svým jinak průběžně plněným závazkům [...], které byly nastaveny ještě před účinností zákona, lze zároveň vyžadovat po zákonodárci zajištění mechanismu, jenž umožní individuální přístup k výrobcům, kteří, i kdyby při zvážení podnikatelského rizika předvídali přijetí určitých restrikcí v budoucnu, nemohli předvídat jejich konkrétní podobu a okamžité účinky. Jestliže zákon č. 180/2005 Sb. sám takový zvláštní mechanismus neobsahuje, považuje Ústavní soud za nezbytné vykládat právní řád takovým způsobem, který by eventuálním likvidačním účinkům odvodu podle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. mohl předejít.“ Možnost takové interpretace skýtají podle názoru Ústavního soudu, obsaženém v citovaném nálezu, některá ustanovení zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

26. Ústavní soud nastínil v bodě 89 citovaného nálezu celkem tři možnosti procesního postupu plynoucí z daňového řádu, jimiž může daňový subjekt předejít

tíživé situaci a vyhnout se tzv. rdousícímu efektu solárního odvodu. První procesní možnost nabízí institut posečkání podle § 156 a násl. daňového řádu, který by umožnil ve výjimečných a odůvodněných případech na žádost daňového subjektu povolit posečkání úhrady odvodu plátcem, popřípadě rozložení jeho úhrady na splátky. Druhou procesní cestou je možnost plátce odvodu dát podnět správci odvodu k tomu, aby upustil od předepsání úroku z posečkání v souladu s § 157 odst. 7 daňového řádu. Třetím příkladem zmírnění aktuálních dopadů odvodu je aplikace institutu prodloužení lhůty podle § 36 daňového řádu, kde je diskreční pravomoc správce odvodu uvozena obecným kritériem naplnění závažných důvodů; plátce odvodu může díky tomuto institutu žádat prodloužení lhůty pro podání vyúčtování, na kterou je navázána lhůta splatnosti odvodu. Po uvedení těchto existujících procesních možností Ústavní soud uvedl, že „je povinností správce daně vytvořit koordinované praktické postupy směřující v odůvodněných případech k výběru odvodu výběrem, nikoliv srážkou, ze strany plátce odvodu, a to s cílem umožnit daňovému poplatníkovi přístup k institutům posečkání, rozložení úhrady daně na splátky či prodloužení lhůty. V konkrétní rovině má tento postup za cíl umožnit provozovateli fotovoltaické elektrárny překlenout období, kdy by se z důvodu nedostatku volných prostředků (cash flow) způsobeného placením odvodu nebyl schopen udržet v podnikatelském prostředí a byl by nucen své podnikání ukončit.“

27. Příkazem k zohlednění eventuálního rdousícího efektu na některé výrobce elektřiny z fotovoltaických elektráren se následně zabývaly správní soudy, které především zvažovaly, jaké právní instituty mohou sloužit dotčeným poplatníkům při prokázání onoho rdousícího efektu [srov. nálezn sp. zn. II. ÚS 2216/14 ze dne 13. 1. 2015 (N 3/76 SbNU 63)].

28. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v roce 2013 k závěru, že „nejpřílehavějším prostředkem k zohlednění individuálních účinků odvodu vyměřeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce, je za stávající právní úpravy institut prominutí daně. Ustanovení § 259 daňového řádu 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.“ Rozšířený senát zároveň uznal, že jakkoli mohou být mnohé případy a jejich specifické okolnosti značně komplikované a netypické, „nevyvazuje tento fakt obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení a konkrétního výrobce před uplatněním příslušných zákonných ustanovení ochránit, i když se to může jevit složité“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 76/2013 ze dne 17. 12. 2013; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Na základě tohoto usnesení pak daňové orgány i správní soudy odmítly posuzovat rdousící efekt solárního odvodu na výrobce elektřiny z fotovoltaických elektráren v řízeních dle ustanovení § 237 daňového řádu, tj. v rámci stížností na postup plátce daně.

29. Takto vymezeným postupem se ve svých rozhodnutích zabýval následně Ústavní soud, a to z hlediska jejich souladu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (a další judikaturou Ústavního soudu), přičemž dospěl k závěru, že postup stanovený Nejvyšším správním soudem je v souladu s právními předpisy a nejsou jím zasažena základní práva a svobody stěžovatelů – poplatníků solárního odvodu (srov. výše citovaný nálezn sp. zn. II. ÚS 2216/14; srov. též např. usnesení sp. zn. II. ÚS 3639/14 ze dne 27. 1. 2015). V řízení o stížnosti na postup plátce daně totiž může správce daně přezkoumat pouze

postup plátce daně z hlediska dodržení zákonných norem, v tomto případě tedy zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů; toto řízení však neumožňuje individuální přístup k dotčeným výrobcům elektřiny zasažených rdousícím efektem a není tedy vhodným prostředkem k ochraně jejich ústavně garantovaných práv (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014 sp. zn. 1 Afs 121/2014, bod 19). Ústavní soud rovněž uvedl, že není jeho úkolem, aby finanční správě přesně určoval, jakými způsoby a metodami naplní dříve vymezené ústavní limity, pokud daného cíle dosáhne a pokud zvolené metody budou ústavně konformní (zejména z hlediska právní jistoty, předvídatelnosti a proporcionality). Opětovně však odkázal na institut posečkáni daně dle § 156 daňového řádu a institut prominutí daně dle § 259 daňového řádu (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 2757/15 ze dne 25. 11. 2015 či usnesení sp. zn. I. ÚS 2944/15 z téhož dne).

30. Co se týče institutu prominutí daně, Nejvyšší správní soud se v návaznosti na vydání výše citovaného usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Afs 76/2013 rozhodl obrátit na ministra financí s výzvou ke sdělení stanoviska, zda Ministerstvo financí připravuje nějaké legislativní změny, či zda ministr zvažuje vydání rozhodnutí dle § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu tak, aby bylo možno v konkrétních případech posoudit, nemá-li solární odvod na jednotlivé poplatníky likvidační dopady, a podrobit úvahu správního orgánu o dané otázce soudnímu přezkumu, v intencích závěrů vyslovených v citovaném usnesení rozšířeného senátu. Ministerstvo financí reagovalo na tuto výzvu sdělením ze dne 8. 12. 2014, z něž plyne, že ministr financí momentálně neplánuje vydat rozhodnutí o prominutí daně dle § 260 daňového řádu, které by dopadalo na poplatníky solárního odvodu, a že v přípravě nejsou ani žádné změny relevantní zákonné úpravy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014 sp. zn. 1 Afs 121/2014, body 27 a 28). Ministerstvo financí však rovněž uvedlo, že rdousícímu efektu solárního odvodu lze za současné právní úpravy účinně předcházet postupem podle § 156 a 157 daňového řádu, tedy posečkáním úhrady jiných daní, u kterých výrobci elektřiny ze slunečního záření vzniká povinnost úhrady daně, tedy např. na dani z příjmů či na dani z přidané hodnoty. Ve smyslu ustanovení § 157 odst. 7 daňového řádu může zároveň správce daně z důvodu tvrdosti založené ekonomickými nebo sociálními poměry daňového subjektu upustit od předepsání úroku z posečkáni (viz bod 29 cit. rozsudku).

31. Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že nevydání „rozhodnutí“ ministra financí o prominutí daně dle § 260 daňového řádu není nečinností ve smyslu § 79 odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť se nejedná o nevydání rozhodnutí ve věci samé, ani o vydání osvědčení, nýbrž o vydání abstraktního či abstraktně-konkrétního správního aktu. Soudní ochranu v případě absence postupu podle § 260 daňového řádu proto poskytuje zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s., nikoli žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 121/2014, bod 36).

32. Pouhá absence rozhodnutí ministra financí o prominutí daně podle § 260 daňového řádu však není bez dalšího zásahem do práv provozovatelů fotovoltaických elektráren. Stěžovatel namítající zásah do svých práv by musel tvrdit a konkrétními argumenty a fakty týkajícími se jeho hospodaření osvědčit, že solární odvod pro něho představuje zátěž, která jej ohrožuje v jeho ekonomické existenci. Podle Nejvyššího správního soudu musí stěžovatel především „osvědčit, že při své činnosti doposud postupoval s péčí řádného hospodáře. To především znamená doložit, že si pořídil



vybavení pro svou činnost (typicky solární panely) za podmínek v dané době obvyklých a že i v jiných ohledech jednorázové i průběžné náklady jeho činnosti byly vynaloženy, resp. jsou vynakládány, za podmínek na trhu obvyklých; totéž obdobně musí být samozřejmě doloženo i o způsobu a podmínkách financování stěžovatele z vnějších zdrojů. Dále to znamená osvědčit, že samotný rozsah a další parametry jeho podnikatelského záměru odpovídaly (a i nyní odpovídají) obvyklým standardům v daném odvětví [...]. Konečně je třeba osvědčit, že stěžovatel se poctivě pokusil využít všech 'konvenčních' prostředků ochrany proti zátěži představované solárním odvodem, a přesto tyto prostředky nejsou s to zachovat jeho životaschopnost. Je tedy především povinen doložit, že využil instrumentů podle § 156 a 157 daňového řádu, a to v plné jejich šíři a ve vztahu ke všem jím placeným daním či jiným odvodům, na které jsou tyto instrumenty použitelné a ačkoli mu jejich dobrodiní bylo poskytnuto, ani tak to nestačí k zachování jeho životaschopnosti. Teprve osvědčil-li by stěžovatel výše uvedený komplex rozhodných na sebe navazujících skutečností, bylo by to signálem, že objektivní účinky solárního odvodu jsou v jeho případě takové, že nezbyvá, než aby ministr financí vydal 'rozhodnutí' podle § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu o takovém obsahu, který situaci stěžovatele umožní řešit způsobem zajišťujícím naději na zachování jeho ekonomické životaschopnosti. Teprve pokud by ministr i za této situace zůstal nečinný, tedy pokud by exekutiva nenalezla účinné prostředky zabránění zmiňovaného nežádoucího stavu a z jejího dosavadního postupu plynulo, že ani nalézt nehodlá, nezbylo by než, aby takové účinné prostředky našel soud" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2015 sp. zn. 1 Afs 171/2015, bod 31; srov. též usnesení sp. zn. IV. ÚS 3448/15 ze dne 20. 12. 2016, jímž Ústavní soud odmítl ústavní stížnost směřující proti citovanému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

33. K výše řečenému Ústavní soud dále dodává, že „je nutno trvat na tom, aby orgány finanční správy o podané žádosti o posečkáni, případně o prominutí daně řádně rozhodly a aby takováto rozhodnutí byla soudně přezkoumatelná. Je totiž primárně věcí právě finanční správy, aby velmi bedlivě v každém konkrétním případě zvažila, jak zmírnit případné likvidační účinky, a to případně i s ohledem na celkovou ekonomickou situaci daňového subjektu se zohledněním jeho celkové daňové zátěže.“ Není však povinností finanční správy, aby dopad zákona č. 402/2010 Sb. na fotovoltaické elektrárny sama aktivně hodnotila, či řízení o prominutí daně sama iniciovala. „Jedná se totiž 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. Bylo by však absurdní klást na plátce daně povinnost, nota bene bez jakékoliv psané právní úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka“ (srov. výše citovaný nálezn sp. zn. II. ÚS 2216/14; usnesení sp. zn. I. ÚS 2757/15 a usnesení sp. zn. I. ÚS 2944/15 ze dne 25. 11. 2015).

34. Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy nadále v souladu s judikaturou Ústavního soudu ústavně konformním způsobem otevírá možnosti řešení likvidačních důsledků solárního odvodu v rámci daňového řízení. A proto závěr Nejvyššího soudu v napadeném usnesení, že námitku likvidačního dopadu solárního odvodu nelze s úspěchem uplatňovat v občanském soudním řízení, nelze považovat za protiústavní. Naopak, Nejvyšší soud zde postupoval v intencích příslušných ustanovení občanského soudního řádu, tedy ústavně konformním způsobem, a tento svůj závěr řádně odůvodnil (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 2363/14 ze dne 10. 2. 2015).

35. Ústavní soud považuje za klíčové závěrem zdůraznit, že pokud má provozovatel fotovoltaické elektrárny za to, že novela zákona o podpoře výroby elektřiny má v jeho případě likvidační efekt (tedy nikoli jen efekt snížení výnosů, který byl Ústavním soudem již shledán ústavně souladným), pak musí takové působení v daňovém a popřípadě následném soudním řízení nikoli pouze tvrdit, nýbrž i přesvědčivě dokázat (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 2591/13 ze dne 17. 10. 2013; srov. též usnesení sp. zn. II. ÚS 144/17 ze dne 15. 2. 2017, bod 9). V souladu se závěry vyjádřenými Ústavním soudem již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a potvrzeným jeho navazující judikaturou je zohlednění účinků likvidačního efektu solárního odvodu za stávající právní úpravy možné pouze prostřednictvím institutů obsažených v daňovém řádu (posečkání úhrady daní, rozložení úhrady na splátky, prominutí či nepředepsání úroků z posečkání, prominutí daně). Bez marného vyčerpání možností poskytnutých daňovým řádem, nelze náhradu případného likvidačního dopadu solárního odvodu, způsobujícího neústavní zásah do vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny, s úspěchem uplatňovat v občanském soudním řízení.

### **C) K odpovědnosti státu za legislativní činnost**

36. Z ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny plyne právo na náhradu škody od státu v případě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Podle čl. 36 odst. 4 jsou podmínky a podrobnosti výkonu tohoto práva stanoveny zákonem. Právním předpisem specifikujícím právo zakotvené v čl. 36 odst. 3 Listiny je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

37. V případě stěžovatelky nebyly splněny podmínky k tomu, aby se mohla domáhat náhrady škody za aplikaci zákona č. 402/2010 Sb. podle zákona o odpovědnosti státu. Jak v přechozím řízení uvedl již obvodní soud, činnost Parlamentu není úředním postupem ve smyslu § 13 tohoto zákona. Touto námitkou se zabýval rovněž městský soud, který ve svém rozhodnutí přisvědčil závěru obvodního soudu v otázce nemožnosti dovození odpovědnosti Parlamentu za přijímání zákonů podle zákona o odpovědnosti státu. Nejvyšší soud se následně s postupem městského soudu ztotožnil a dodal, že městský soud ani nemohl dojít k závěru o protiústavním omezení vlastnického práva stěžovatelky, jelikož Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 dovedl, jak již bylo výše vysvětleno, že zavedení tzv. solárního odvodu zákonem č. 402/2010 Sb. je v souladu s ústavním pořádkem.

38. Tento závěr potvrzuje i ustálená judikatura obecných soudů. Obvodní soud odkázal ve svém odůvodnění na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1220/2007 ze dne 4. 6. 2008, v němž Nejvyšší soud dovedl, že „proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či v Senátu PČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.“ Tento závěr ve své judikatuře potvrdil i Ústavní soud (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1963/16 ze dne 18. 10. 2016).

39. Nelze vyloučit, že by v důsledku legislativní činnosti Parlamentu skutečně mohlo dojít ke zhoršení právního postavení konkrétních subjektů, resp. k zásahu do jejich ústavně garantovaných práv. Vznik škody v důsledku legislativních změn však

sám o sobě nepostačuje k založení odpovědnostního vztahu mezi státem a poškozeným subjektem. Tyto závěry potvrzuje také již zmiňovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 17/11, v němž bylo deklarováno, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy (srov. též usnesení sp. zn. I. ÚS 2256/17 ze dne 21. 9. 2017).

40. Z výše zmíněných důvodů neobstojí ani námitka stěžovatelky mířící k poskytnutí náhrady škody přímo z titulu porušení čl. 11 odst. 4 Listiny. Možnost stanovení daní a poplatků je totiž obsažena přímo v čl. 11 odst. 5 Listiny. Solární odvod lze zajisté za takovou daň či poplatek považovat, přičemž z hlediska ústavnosti jeho výběru je klíčové, zda byl vybrán na základě a v souladu se zákonem. Tak tomu bezesporu bylo.

41. V tomto kontextu Ústavní soud připomíná svou ustálenou judikaturu k zákazu zpětného působení právních norem. Ačkoli totiž Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity pro všechny oblasti práva, tento zákaz vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k jehož znakům patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo. Obsahem zákazu retroaktivity jako ústavního principu zároveň není vyloučení jakéhokoliv zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv. Jen v takovémto případě je právní norma v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 145]. O oprávněné důvěře v právo však nelze uvažovat v případě, kdy právní subjekt musí, resp. musel s retroaktivní regulací počítat [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 18/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.), bod 33]. Taková situace, v níž je třeba počítat s případnou regulací a úpravami, nastává právě v oblasti státní podpory (viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 53/10, rozsáhleji citovaný výše v bodě 20).

42. V tomto kontextu je třeba připomenout, že zásady právní jistoty a ochrany legitimních očekávání jsou rovněž součástí právního řádu Evropské unie (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 9. 2009 ve věci C-201/08 *Plantanol*, ECLI:EU:C:2009:539, bod 49, bod 43). Z judikatury Soudního dvora přitom plyne, že ani zásada právní jistoty na úrovni unijního práva „nevyžaduje, aby nedošlo k legislativním změnám, ale spíše vyžaduje, aby zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami“ (srov. cit. rozsudek ve věci *Plantanol*, bod 49; srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 2005 ve věci C-17/03 *VEMW*, ECLI:EU:C:2005:362, bod 81). I na úrovni unijního práva se mohou zásady ochrany legitimních očekávání dovolávat pouze ty subjekty, u nichž byly vzbuzeny důvodné naděje. „Pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření [...], které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se dovolávat takovéto zásady, pokud je toto opatření přijato. Navíc, i když zásada ochrany legitimního očekávání patří mezi základní zásady [Unie], hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav [...], a to zvláště v takové oblasti, [...] jejíž předmět zahrnuje stále přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace“ (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 9. 2006 ve věci C-310/04 *Španělsko proti Radě*, ECLI:EU:C:2006:521, bod 81).

43. Ústavní soud již opakovaně uvedl, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana práva,

k němuž však dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících hodnot. V rámci poměrování zájmu provozovatelů fotovoltaických elektráren na zachování dosavadního režimu podpory na jedné straně a veřejném zájmu na jeho snížení na straně druhé dospěl Ústavní soud k závěru, že veřejný zájem na změně právní úpravy musí v této situaci převážit (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 56).

44. Neobstojí ani stěžovatelčina námitka zásahu do jejího práva svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, které je chráněno ustanovením čl. 26 Listiny, jehož se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích zákonů, které ho provádějí. Pokud zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů stanovil pro jeden z těchto zdrojů solární odvod, jehož rozpor s ústavním pořádkem Ústavní soud neshledal, nemůže se stěžovatelka dovolávat tohoto práva, pokud byl vůči ní zákon uplatňován ústavně konformním způsobem [srov. přiměřeně nález sp. zn. II. ÚS 377/04 ze dne 6. 9. 2007 (N 136/46 SbNU 283)].

45. Jakkoli tedy nepochybně přijetím předmětných ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů došlo ke snížení podpory poskytované provozovatelům fotovoltaických elektráren, nejednalo se o zásah, který by ve svém důsledku znamenal porušení ústavně zaručených práv dotčených subjektů, ať již se jedná o právo vlastnické či svobodu podnikání, případně nerespektování základních náležitostí demokratického právního státu, jak se domnívá stěžovatelka. Změnu zákonných parametrů lze totiž podřadit pod jedno z podnikatelských rizik, které musí podnikatelé v rámci svých investic (obzvláště pokud se jedná o investice dlouhého časového rozsahu) akceptovat. Úkolem práva (a soudní moci) přitom nemůže být ochrana dříve očekávaného zisku, nýbrž pouze zhodnocení, zda přijatou právní úpravou nedochází v nedůvodné a neakceptovatelné míře k zásahu do vlastnických (či jiných) práv dotčených osob, což však nelze ztotožňovat s ochranou plánovaného zisku. Jinak vyjádřeno, uvedená garance patnáctileté návratnosti předmětné investice neznamena právo každého podnikatele v tomto oboru na ziskovost jeho podnikání v rámci této doby. Znamená pouze, že za obvyklých okolností a při vynaložení péče řádného hospodáře by uvedená návratnost mělo být u průměrného podnikatele podnikajícího v tomto oboru zpravidla dosaženo. Nikoliv však každé obtíže spojené s nutností unést břemeno solárního odvodu, byť by ve spojení s dalšími faktory zásadně ovlivnily hospodaření podnikatele, mohou mít likvidační účinky ve smyslu, v jakém je chápe nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (srov. výše citovaný nález sp. zn. II. ÚS 2216/14).

46. Činnost Parlamentu spočívající v tomto případě v přijetí zákona č. 402/2010 Sb. tedy jednak nelze vykládat jako úřední postup z hlediska zákona o odpovědnosti státu, a zároveň nelze mít tuto činnost v konkrétním případě za protiústavní, jak ve výše citovaných nálezech vysvětlil Ústavní soud.

47. Tento závěr však neznamena, že odpovědnost státu za legislativní činnost by byla kategoricky zcela vyloučena. Přestože legislativní činnost (resp. nečinnost) nespadá do působnosti zákona o odpovědnosti státu, může plynout přímo z ústavního pořádku či z práva Evropské unie.

48. K odpovědnosti plynoucí přímo z ústavního pořádku Ústavní soud ve své dřívější judikatuře konstatoval, že je připraven v opodstatněných případech chránit základní práva a svobody stěžovatelů, kteří byli ve svých právech a svobodách zasaženi Parlamentem. V předmětných případech nešlo o činnost Parlamentu, nýbrž o jeho dlouhodobou nečinnost, kterou lze v některých případech považovat za neslučitelnou s požadavky právního státu. Jestliže totiž některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úlohy a tím brání v řádném fungování jiné složky moci, musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování [srov. kupř. nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.)].

49. Ve vztahu k unijnímu právu platí, že ačkoli nelze směřovat odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva s odpovědností za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, Česká republika nemůže rezignovat na plnění závazků plynoucích z evropského práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy) jen proto, že na národní úrovni neexistuje výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči státu této odpovědnosti (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2927/2010 ze dne 20. 8. 2012, bod 27; srov. též nález sp. zn. IV. ÚS 1521/10 ze dne 9. 2. 2011 (N 15/60 SbNU 153)]. Z judikatury přitom plyne, že pokud neexistuje adekvátní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva na vnitrostátní úrovni, použije se zákon o odpovědnosti státu přiměřeně tam, kde je jeho úprava souladná s úpravou unijního práva (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2927/2010 ze dne 20. 8. 2012, bod 35).

50. Situace stěžovatelky však není výsledkem porušení unijního práva a neplyne ani z dlouhodobé legislativní nečinnosti, která by vykazovala znaky protiústavnosti. Naopak, vzniklá situace plyne z legislativní činnosti zákonodárce, jež byla navíc Ústavním soudem přezkoumána a označena za ústavně konformní. Samotné přijetí zákona č. 402/2010 Sb. tedy nemůže být vnímáno jako neakceptovatelný zásah do ústavně garantovaných práv a svobod stěžovatelky ani jiných provozovatelů fotovoltaických elektráren ve skutkově podobných případech.

51. Komparativní pohled na otázku odpovědnosti státu za škodu navíc ukazuje, že nemusí být zcela vyloučeno ani to, aby stát odpovídal za vzniklou újmu, ačkoli žádným způsobem nepochybil, tj. pokud se nedopustil nezákonného ani protiústavního jednání. Tento model odpovědnosti státu je znám kupříkladu právním řádům Francie, Německa či Evropské unie.

52. Ve Francii vychází odpovědnost státu za zákonné jednání z principu rovnosti, tedy z myšlenky, že orgány státu mají svým jednáním sledovat zájmy komunity jako celku. Pokud tedy stát způsobí svým jednáním nepřiměřenou újmu konkrétním subjektům či skupinám subjektů, může těmto subjektům za způsobenou újmu odpovídat, a to i pokud jeho jednání bylo zcela v souladu s právním řádem [srov. rozhodnutí francouzské Státní rady ze dne 14. 1. 1938 (*SA des produits latiers La Fleurette*), Recueil des décisions de Conseil d'État de 1938, s. 25]. Toto chápání principu rovnosti je podle francouzské Státní rady projevem komunitního smýšlení a solidarity (srov. též VAN DAMM, C., *European Tort Law*. Oxford University Press, 2013, s. 537).

53. Podobně se staví k otázce odpovědnosti státu i německý právní řád, který pracuje s konceptem zvláštní oběti právní regulace (*Sonderopfer*); odškodnění za

jednání státu, jež není v rozporu s právním řádem, však přichází v úvahu pouze v případech zásahu do práva na život, zdraví, tělesnou integritu či osobní svobodu (podle čl. 2 II GG), resp. v případech vyvlastnění podle čl. 14 GG, a je subsidiární ke zvláštním úpravám odpovědnosti státu za škodu (srov. k tomu opět VAN DAMM, op. cit., s. 540).

54. Právní řád Evropské unie rovněž zná koncept odpovědnosti Unie i v případě neexistence protiprávního jednání jejích orgánů. Pokud by totiž Unie přijala normativní akt, „jehož použití vede k omezením vlastnického práva a svobodného výkonu podnikatelské nebo jiné výtěžné činnosti, která nepřiměřeně a neúnosně zasahují do samotné podstaty uvedených práv,“ může tímto být založena odpovědnost Unie za způsobenou škodu (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 9. 2008 ve spojených věcech C-120/06 P a C-121/06 P *FIAMM*, ECLI:EU:C:2008:476, bod 184). Nutno však doplnit, že podle ustálené judikatury Soudního dvora rovněž platí, že „záruky plynoucí z vlastnického práva nebo z obecné zásady zaručující svobodný výkon profesní činnosti nelze rozšířit na ochranu pouhých zájmů nebo šancí obchodního charakteru, jejichž nejistý charakter je vlastní samotné podstatě ekonomické činnosti“ (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 1974 ve věci 4/73 *Nold*, ECLI:EU:C:1974:51, bod 14; srov. též výše citovaný rozsudek ve věci *FIAMM*, bod 185).

55. I s přihlédnutím ke všem výše vyjádřeným myšlenkám o možné odpovědnosti státu v souvislosti s legislativní činností či nečinností neshledává Ústavní soud na místě ve vztahu k právní úpravě, jejíž ústavní konformitu shledal, a nehodlá tento závěr revidovat, zvažovat, zda by tyto myšlenky byly aplikovatelné v českém právním řádu.

#### **D) K neexistenci subjektivních práv v režimu Směrnice 2009/28**

56. Jak bylo uvedeno výše v bodech 13 až 16 tohoto nálezu, vnitrostátní právní úprava vztahující se k podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie má svůj původ v právu Evropské unie. Unijní předpisy stanovují společný rámec pro členské státy, jakož i závazné národní cíle, nezakládají však konkrétní a přímo vymahatelná práva jednotlivcům, a proto nemohou založit odpovědnost státu vůči konkrétním subjektům v případě nedosažení očekávaných výnosů z provozu fotovoltaických elektráren.

57. Směrnice o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie jsou v první řadě adresovány členským státům, nikoli jednotlivcům. Podle Soudního dvora přitom z těchto směrnic jasně vyplývá, že si členské státy ohledně volby vnitrostátních režimů podpory zachovávají širokou posuzovací pravomoc (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 2013 ve věci C-195/12 *Industrie du bois*, ECLI:EU:C:2013:598, bod 61). Soudní dvůr v tomto kontextu rovněž uvedl, že „přestože jsou členské státy nabádány k tomu, aby prováděním mechanismů podpory [...] na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie přispívaly k dosažení cílů sledovaných směrnicemi [...] a obecně unijních cílů v oblasti životního prostředí, unijní právo za současného stavu vyhrazuje členským státům velkou svobodu volby při provádění takových mechanismů“ (bod 66 cit. rozsudku ve věci *Industrie du bois*).

58. V tomto kontextu odkazuje Soudní dvůr na ustanovení čl. 3 odst. 3 Směrnice 2009/28, podle něhož za účelem dosažení závazných národních cílů „mohou členské státy použít mimo jiné [...] režimy podpory.“ Soudní dvůr přitom zdůrazňuje, že z textu

citovaného ustanovení plyne v tomto ohledu pro členské státy značná diskrece: „Jak vyplývá ze samotného znění čl. 3 odst. 3 směrnice 2009/28, a zejména z výrazu „mohou“, nejsou členské státy vůbec povinny zavést za účelem podpory využívání energie z obnovitelných zdrojů režimy podpory, a *a fortiori*, pokud se rozhodnou takovéto režimy zavést, nemusí to být formou osvobození od daně nebo snížení daně. Členské státy tedy disponují určitým prostorem pro uvážení, pokud jde o opatření, která považují za vhodná k dosažení závazných národních cílů stanovených v čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2009/28 ve spojení s přílohou I této směrnice“ (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 9. 2017 ve spojených věcech C-215/16, C-216/16, C-220/16 a C-221/16 *Elecdy Carcelen SA a další*, body 31-32). Tento prostor pro uvážení je relevantní rovněž z hlediska ochrany legitimních očekávání; Soudní dvůr totiž ve své ustálené judikatuře uvádí, že pokud směrnice ponechává členským státům široké pravomoci, nemůže být změna právních předpisů přijatá v souladu se směrnicí považována za nepředvídatelnou (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 4. 2004 ve spojených věcech C-487/01 a C-7/02 *Gemeente Leusden*, ECLI:EU:C:2004:263, bod 66; srov. též výše citovaný rozsudek ve věci *Plantanol*, bod 54).

59. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 Afs 32/2013 ze dne 23. 5. 2013, evropské směrnice „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 totiž neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by bylo možné dovodit právo individuálních stěžovatelů na stabilitu výkupních cen za dodávky elektřiny do distribuční sítě, potažmo tedy zákaz provádět daňové srážky z příjmů provozovatele fotovoltaických elektráren. Podle Nejvyššího správního soudu tato směrnice pouze „zdůrazňuje, že je důležité, aby členské státy mohly kontrolovat dopady a náklady vnitrostátních režimů podpory.“

60. Soudní dvůr v tomto kontextu uznává, že zavedení daní či poplatků může učinit výrobu a využívání energie z obnovitelných zdrojů méně atraktivním, příp. dokonce i ohrozit jeho rozvoj (srov. bod 39 cit. rozsudku ve věci *Elecdy Carcelen*); to však nic nemění na tom, že závazné národní cíle vytyčené ve směrnici 2009/28 představují závazky pro členské státy, nikoli subjektivní práva pro provozovatele fotovoltaických elektráren (či jiné subjekty). V tomto kontextu Soudní dvůr dodává, že „i pokud by se připustilo, že tento poplatek [...] může vést k tomu, že dotyčný členský stát nesplní závazný národní cíl stanovený v příloze I části A směrnice 2009/28, znamenalo by to nanejvýš porušení povinností, které pro tento členský stát vyplývají z této směrnice, aniž by zavedení takového poplatku mohlo být samo o sobě považováno za neslučitelné s uvedenou směrnicí, protože členské státy [...] disponují při naplňování uvedeného cíle určitým prostorem pro uvážení [...]“ (srov. bod 40 cit. rozsudku). Překročení tohoto prostoru pro uvážení by mohlo založit odpovědnost státu za nesplnění povinnosti plynoucí ze Smluv (srov. čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie, dále jen „SFEU“), nikoli však odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivcům.

61. Jak již bylo uvedeno výše, Ústavní soud v obecné rovině nepochybně, že s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora by bylo možné vůči státu požadovat náhradu škody za chybějící či nesprávné provedení požadavků unijního práva (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 *Francovich*, ECLI:EU:C:1991:428, či rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, ECLI:EU:C:1996:79).

Jak uvedl i Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 28 Cdo 2927/2010 ze dne 20. 8. 2012, „princip aplikační přednosti unijního práva, jakož i princip jeho přímého účinku spolu s principem přímé použitelnosti, představují základní východiska, která je každý soud členského státu povinen při řešení případů s evropským prvkem respektovat.“

62. Pro úspěch v řízení o náhradě škody od státu za nesprávné provedení předmětných směrnic by však musely být naplněny všechny podmínky vzniku tohoto nároku, a sice: (a) výsledek stanovený směrnicí by zakládal dostatečně určitelná subjektivní práva ve prospěch jednotlivců; (b) tato subjektivní práva by byla členským státem porušena, a to dostatečně závažným způsobem; a (c) existovala by příčinná souvislost mezi porušením povinnosti ze strany státu a škodou utrpěnou poškozeným (srov. bod 51 cit. rozsudku ve věci *Brasserie du Pêcheur*; srov. též BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, KOMÁREK Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 286).

63. V předmětné situaci však není splněna hned první z uvedených podmínek, tedy existence dostatečně určitého, přesného a bezpodmínečného závazku členského státu, z něhož by plynula konkrétní práva ve prospěch jednotlivců (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013 sp. zn. 7 Afs 17/2013, 7 Afs 20/2013, 7 Afs 32/2013 a 7 Afs 34/2013). V současné situaci proto ani z unijní právní úpravy neplyne jednotlivcům nárok na náhradu škody od státu.

#### **E) K nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru**

64. Stěžovatelka dále namítá, že nepoložením předběžné otázky Soudnímu dvoru se obecné soudy dopustily porušení jejich procesních práv, konkrétně práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny.

65. Stěžovatelka navrhovala položení předběžné otázky Soudnímu dvoru v řízení před obecnými soudy, a to obvodním a městským soudem. Dovolání však podnět k položení předběžné otázky neobsahovalo; stěžovatelka až následně ve své ústavní stížnosti uvádí, že jelikož se Soudní dvůr doposud nevyjadřoval k souladu ustanovení § 7a až § 7i zákona č. 180/2005 Sb. s unijním právem, měl Nejvyšší soud předběžnou otázku položit.

66. V tomto kontextu je nejdříve klíčové uvést, že Soudní dvůr má v rámci řízení o předběžné otázce ve smyslu čl. 267 SFEU pravomoc rozhodovat pouze o výkladu a platnosti unijního práva; nemůže posuzovat soulad ustanovení vnitrostátních právních předpisů s unijním právem (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 3. 1995 ve věci C-346/93 *Kleinwort Benson*, ECLI:EU:C:1995:85). Předběžná otázka týkající se souladu ustanovení zákona č. 180/2005 Sb. s unijním právem by proto spadala mimo rámec kompetencí Soudního dvora.

67. Vnitrostátní soudy se však mohou na Soudní dvůr obrátit s otázkou na výklad či platnost ustanovení unijního práva. Vyvstane-li totiž otázka výkladu či platnosti unijního práva před vnitrostátním soudem, může tento soud podle čl. 267 odst. 2 SFEU požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce, považuje-li ho za nezbytné k vynesení svého rozsudku. Vyvstane-li taková otázka při jednání před vnitrostátním soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento



soud podle čl. 267 odst. 3 SFEU povinen obrátit se na Soudní dvůr. Soud poslední instance se přitom může na Soudní dvůr obrátit i bez návrhu účastníka, pokud při své rozhodovací činnosti narazí na otázku unijního práva, která je pro rozhodnutí v dané věci relevantní.

68. V ustálené judikatuře Soudního dvora jsou přitom uvedeny tři výjimky z této povinnosti podle čl. 267 odst. 3 SFEU (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335). Vnitrostátní soudy poslední instance se nemusí obrátit na Soudní dvůr, jestliže: 1/ předmětná otázka unijního práva není významná pro řešení daného případu; 2/ již existuje ustálená judikatura Soudního dvora k dané otázce (tzv. *acte éclairé*; srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 1646/13 ze dne 25. 6. 2013; usnesení sp. zn. II. ÚS 1173/15 ze dne 1. 12. 2015; či usnesení sp. zn. I. ÚS 2389/15 ze dne 19. 1. 2016); a 3/ výklad a správná aplikace unijního práva jsou natolik zřejmé, že nedávají žádný prostor pro rozumné pochybnosti (tzv. *acte claire*; srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 2553/07 ze dne 15. 2. 2010 či usnesení sp. zn. I. ÚS 1324/08 ze dne 17. 9. 2008).

69. Ústavní soud na tomto místě připomíná, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti, zatímco položení předběžné otázky je otázkou unijního práva. Vysoký standard kladený na vnitrostátní soudy poslední instance v ustanovení čl. 267 odst. 3 SFEU tedy není předmětem dohledu ústavních soudů. Na druhou stranu však Ústavní soud opakovaně uvedl, že za určitých okolností může nepoložení předběžné otázky v rozporu s právem Evropské unie zapříčinit i porušení ústavně garantovaných práv na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) či na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny); i v takovém případě však referenčním kritériem zůstává primárně ústavní pořádek České republiky [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57); usnesení sp. zn. I. ÚS 2553/07 ze dne 15. 2. 2010 či usnesení sp. zn. I. ÚS 2591/13 ze dne 17. 10. 2013; srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), část VI.; či nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.), bod 35 a násl.]. Ústavní soud již ve své judikatuře poukázal i na to, že nepoložením předběžné otázky může dojít k porušení práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie [srov. nález sp. zn. III. ÚS 2782/14 ze dne 20. 11. 2014 (N 213/75 SbNU 385), bod 39; či nález sp. zn. III. ÚS 3808/14 ze dne 26. 2. 2015 (N 46/76 SbNU 637), bod 31].

70. Porušením procesních práv v případě nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru se zabýval i Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v kontextu čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V rozsudku ve věci *Ullens de Schooten a Rezabek proti Belgii* (rozsudek ze dne 20. září 2011, č. 3989/07 a 38353/07) ESLP vyvodil, že čl. 6 Úmluvy ukládá vnitrostátním soudům povinnost odůvodnit z pohledu aplikovaného práva svá rozhodnutí, kterými odmítá předložit předběžnou otázku (srov. též navazující judikaturu: rozhodnutí ESLP ze dne 10. 4. 2012 ve věci *Vergauwen a další proti Belgii*, č. 4832/04; rozhodnutí ESLP ze dne 8. 4. 2014 ve věci *Dhahbi proti Itálii*, č. 17120/09; či rozhodnutí ESLP ze dne 21. 7. 2015 ve věci *Schipani proti Itálii*, č. 38369/09). Úmluva však od vnitrostátních soudů nevyžaduje žádný substantivní standard aplikace unijního práva; funkce ESLP se omezuje pouze na zajištění toho, aby před ním zpochybňované rozhodnutí o odmítnutí bylo náležitě odůvodněné s ohledem na výjimky stanovené judikaturou Soudního dvora.

71. Předmětem přezkumu námitky nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru obecným soudem před Ústavním soudem pak taktéž není správnost aplikace unijního práva ani naplnění požadavků formulovaných v judikatuře Soudního dvora (srov. výše citované rozhodnutí ve věci *CILFIT* a navazující judikaturu), nýbrž pouze splnění standardů plynoucích z čl. 36 odst. 1 a z čl. 38 odst. 1 Listiny.

72. Ústavně relevantním zásahem do práva účastníka, navrhujícího položení předběžné otázky v řízení před obecnými soudy, tak zpravidla bude situace, pokud by se obecný soud s návrhem na položení předběžné otázky nevypořádal vůbec, nebo by se s ním sice vypořádal, avšak jeho odůvodnění by bylo nesrozumitelné či zcela neudržitelné. Již sama skutečnost že se obecný soud nijak nevypořádal s námitkou účastníka řízení, která má současně vztah k projednávané věci, totiž zásadně zakládá protiústavnost dotyčného rozhodnutí (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2435/07 ze dne 11. 3. 2008; srov. též nález sp. zn. I. ÚS 74/06). Z ustálené judikatury Ústavního soudu dále plyne, že pouhé konstatování soudu poslední instance, že výklad daného problému unijního práva považuje za zřejmý, rovněž nelze za řádné odůvodnění považovat; zejména takové konstatování nestačí v situaci, kdy je názoru soudu oponováno účastníkem řízení [srov. výše citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1009/08, bod 22]. Zároveň však platí, že pouhé tvrzení účastníka řízení, že vyvstala potřeba položení otázky, samo o sobě nestačí k tomu, aby byla založena povinnost soudu ve smyslu čl. 267 odst. 3 SFEU, pokud soud současně nedospěje k tomu, že mu povinnost k předložení předběžné otázky skutečně vyvstala (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 1324/08 ze dne 17. 9. 2008).

73. Porušením procesních práv garantovaných Listinou (čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny) pak by byl rovněž takový postup soudu poslední instance, který by předběžnou otázku nepoložil svévolně, tedy v rozporu s principem právního státu (srov. výše citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1009/08). Porušením přitom není každé nepoložení předběžné otázky, které je v rozporu s unijním právem, nýbrž pouze zásadní a kvalifikované pochybení při takovém rozhodování (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008 či usnesení sp. zn. II. ÚS 2463/12 ze dne 24. 6. 2014). Podle citované judikatury Ústavního soudu lze za svévoli považovat takové jednání soudu, jestliže 1/ rozhodující soud posledního stupně měl sám pochybnosti ohledně správného výkladu unijního práva, přesto však předběžnou otázku nepoložil, 2/ rozhodující soud se úmyslně odchýlil od ustáleného výkladu dané otázky Soudním dvorem, aniž by zahájil řízení o předběžné otázce, nebo 3/ v situaci, kdy neexistovala (nebo zatím neexistuje) ustálená judikatura Soudního dvora k dané otázce nebo tato judikatura nepokrývá celou problematiku, a soud překročil míru svého uvážení a vyložil unijní právo bez položení předběžné otázky, ačkoli bylo třeba jednoznačně upřednostnit jiný názor na výklad či platnost unijního práva (srov. výše citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1009/08, bod 23; či usnesení sp. zn. III. ÚS 3400/12 ze dne 6. 3. 2014).

74. Ústavní soud v tomto kontextu zdůrazňuje, že standardy ústavního přezkumu nepoložení předběžné otázky nejsou totožné se standardy, jež na soudy poslední instance klade unijní právo. Ústavní soud totiž není příslušný k tomu, aby vykládal ustanovení unijního práva, neboť k jejich interpretaci je oprávněn toliko Soudní dvůr, který zajišťuje jednotný výklad a aplikaci práva Evropské unie [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1658/11 ze dne 29. 11. 2011 (N 202/63 SbNU 357), bod 24].

75. Zatímco tedy unijní právo ukládá soudům poslední instance povinnost obrátit se na Soudní dvůr vždy, když mají o správném výkladu unijního práva důvodnou pochybnost (srov. koncept *acte clair*, jak plyne z výše citovaného rozsudku ve věci *CILFIT*; srov. též rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 4468/2008 ze dne 25. 7. 2002), Ústavní soud respektuje diskreci obecných soudů při interpretaci unijního práva a klade na ně pouze požadavky plynoucí z ústavního pořádku, tedy zejména respektování práv účastníků řízení na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy a na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.

76. V řízení předcházejícím napadenému rozhodnutí navrhovala stěžovatelka položení předběžné otázky pouze před soudy prvního a druhého stupně, oba tyto soudy se přitom ve svých rozhodnutích tomuto návrhu náležitě věnovaly a stěžovatelce detailně vysvětlily, proč v projednávané věci není nutné pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku. V dovolání již stěžovatelka položení předběžné otázky nenavrhovala; Nejvyšší soud tedy nepochybil, pokud ve stručném odůvodnění napadeného usnesení nevysvětlil, proč v řízení nevyvstala potřeba položení předběžné otázky. To platí zejména v kontextu vázanosti dovolacího soudu vymezenými dovolacími důvody, jakož i v kontextu předchozího řízení před soudy nižšího stupně, kde byla tato právní otázka již opakovaně řešena. Postup soudů byl tedy v rámci soudního řízení jako celku dostatečně odůvodněn.

77. K námitce stěžovatele, že došlo k zásahu do jeho práva na spravedlivý proces, Ústavní soud rekapituluje, že k porušení práva na spravedlivý proces, zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny, případně k porušení práva na zákonného soudce, zaručeného v čl. 38 odst. 1 Listiny, dojde v případě nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru pouze tehdy, pokud obecné soudy v situaci, kdy to účastník požaduje, či pokud je spornost výkladu unijního práva z posuzovaného případu *prima facie* zřejmá, nevysvětlí, proč otázku nepoložily. Na úrovni českého ústavního pořádku přitom ob stojí takové odůvodnění, které je udržitelné (obhájitelné a přesvědčivě vyargumentované) a které není zcela zjevně v rozporu se základními zásadami práva Evropské unie.

78. Ústavní soud tedy v projednávané věci neshledal zásah do ústavně zaručených práv stěžovatelky, jelikož stěžovatelka v dovolání žádným způsobem nenavrhovala ani nenaznačovala nutnost položení předběžné otázky Soudnímu dvoru a oba nižší soudy se s návrhem na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru vypořádaly způsobem, odpovídajícím výše vyloženým požadavkům Ústavního soudu, plynoucím z čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny.

## F) Závěr

79. V souladu se závěry vyjádřenými Ústavním soudem již v nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 17/11** a potvrzenými jeho navazující judikaturou je zohlednění účinků rdousícího či likvidačního efektu solárního odvodu za stávající právní úpravy možné pouze prostřednictvím institutů obsažených v daňovém řádu (posečkání úhrady daní, rozložení úhrady na splátky, prominutí či nepředeptání úroků z posečkání, prominutí daně). Bez marného vyčerpání možností poskytnutých daňovým řádem nelze náhradu případného likvidačního dopadu solárního odvodu, způsobujícího neústavní zásah do vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny, s úspěchem uplatňovat v občanském soudním řízení, a to ani prostřednictvím

**zákona o odpovědnosti státu, ani postupem náhrady za neoprávněné omezení vlastnického práva.**

**80. Ústavní soud v obecné rovině nezpochybňuje, že s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora by bylo možné vůči státu požadovat náhradu škody za chybějící či nesprávné provedení požadavků unijního práva, podmínkou toho však je existence dostatečně určitého, přesného a bezpodmínečného závazku členského státu, z něhož by plynula konkrétní práva ve prospěch jednotlivce.**

**81. K porušení práva na spravedlivý proces, zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny, případně k porušení práva na zákonného soudce, zaručeného v čl. 38 odst. 1 Listiny, dojde v případě nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru pouze tehdy, pokud obecné soudy v situaci, kdy to účastník požaduje, či pokud je spornost výkladu unijního práva z posuzovaného případu prima facie zřejmá, nevysvětlí, proč otázku nepoložily, přičemž na úrovni českého ústavního pořádku obstojí takové odůvodnění, které je udržitelné (obhájitelné a přesvědčivě vyargumentované) a které není zcela zjevně v rozporu se základními zásadami práva Evropské unie.**

82. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ústavní stížnost zamítl, neboť napadenými rozhodnutími nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 11. června 2018

Ludvík David  
předseda senátu