



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Sun Ship 04, s. r. o.**, se sídlem Velehradská 593, Staré Město, zastoupený Mgr. Filipem Lederem, advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 2. 2013, č. j. 10 Af 591/2012 – 27,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 1. 2. 2013, č. j. 10 Af 591/2012 – 27, žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 18. 9. 2012, č. j. 6969/12-1200, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 9. 7. 2012, č. j. 369233/12/077910302673, o zamítnutí stížnosti žalobce na postup plátce daně - společnosti E.ON Distribuce, a. s. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že neshledal důvodnou žalobní námitku, že napadené správní rozhodnutí je nezákonné, neboť se opírá o ust. § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, ve znění zákona č. 402/2010 Sb. (dále jen „zákon o podpoře“). Ze smlouvy o dodávce elektřiny vyrobené z obnovitelného zdroje a fakturace stěžovatele pro distribuční společnost je zřejmé, že dodal elektřinu vyrobenou ze slunečního záření a tím se stal poplatníkem odvodu. Distributor pak byl plátcem daně. Jestliže plátce daně odvod srazil a odvedl jej správci daně, pak postupoval zcela v souladu se zákonem o podpoře. Odvod byl založen zákonem veřejnoprávní povahy, který je pro stěžovatele závazný. Citovaný zákon zavazuje také společnost E.ON Distribuce, a. s. jako plátce odvodu a i jeho povinností je zákonnou úpravu respektovat, což se také stalo. Bylo-li postupováno v souladu se zákonem, nemůže být provedení odvodu nezákonné, a napadené rozhodnutí proto vadné není. K namítanému zásahu do vlastnického práva v souvislosti s náklady stěžovatele vynaloženými na výrobu elektrické energie krajský soud odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012,

sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Ústavní soud ve své podstatě snížení podpory pro provozovatele fotovoltaických elektráren nepovažoval za zásah do ústavního práva na vlastnictví s tím, že podpora využití obnovitelných zdrojů energie zůstává zachována v takové míře, která výrobcům elektřiny zajišťuje při podpoře výkupních cen návratnost investice ve lhůtě patnácti let. Napadeným rozhodnutím tudíž došlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatele. Změna spočívá v tom, že k návratnosti investice dojde v delším časovém období, než bylo původně očekáváno. To však neznamená porušení principu právní jistoty a legitimního očekávání. Ve vztahu ke stěžovatelově argumentaci legislativní technikou, odkázal krajský soud na citovaný nálezy, který procesní vady z hlediska ústavnosti při přijetí zákona o podpoře neshledal. Rovněž k námitce retroaktivního působení zákona krajský soud odkázal na citovaný nálezy, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že se jedná o retroaktivitu nepravou a ta je v předmětném případě přípustná. Tvrdil-li stěžovatel, že jeho případ je hodný zvláštního zřetele, krajský soud poukázal na ust. § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož vycházel při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí. Tímto rozhodnutím byl přezkoumáván postup plátce daně a nikoliv ekonomický stav stěžovatele.

Žalobní tvrzení, že Ústavní soud se nezabýval zachováním dosavadní ceny elektřiny z obnovitelných zdrojů, nemá oporu v nálezu Ústavního soudu, kterého se stěžovatel dovolává. V nálezu je výslovně uvedeno, že ze žádného předpisu nevyplývá nemožnost změny výše podpory formou daňové regulace. Byl poměřován zájem provozovatelů fotovoltaických elektráren se zájmem veřejným a bylo poukázáno na to, že podpora takových provozovatelů se děje konečnými spotřebiteli a prostřednictvím státního rozpočtu a zásah do takové podpory byl posouzen jako ústavní mimo jiné i pro hodnocení doby návratnosti vynaložené investice. Zákon o podpoře byl posouzen jako souladný s ústavním pořádkem České republiky. Aplikací tohoto zákona nemohlo proto dojít k nepřipustnému zásahu do ústavně chráněných práv stěžovatele.

V žádosti o projednání žaloby bez jednání stěžovatel doplnil, že v jeho věci je zapotřebí zvolit individuální přístup, že zavedení daně má pro něj rdousící efekt, což by mělo být prokázáno znaleckým posudkem z oboru ekonomie. K tomu krajský soud s poukazem na ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. uvedl, že přezkoumávané rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 15. 6. 2012, a proto bylo možno podat žalobu, resp. rozšířit žalobní body pouze do 15. 8. 2012. Jestliže k rozšíření žaloby došlo podáním doručeným krajskému soudu dne 7. 1. 2013, stalo se tak po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty a k takto rozšířené žalobě nelze přihlížet. Krajský soud pouze v této souvislosti poukázal na to, že předmětem rozhodování byl postup plátce daně při provádění srážky odvodu a nic jiného v tomto řízení nebylo hodnoceno. Protože se krajský soud nezabýval dopadem odvodu na stěžovatele, nebylo zapotřebí doplňovat řízení znaleckým posudkem.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že byl zkrácen na svých právech a oprávněných zájmech, a to zejména na ústavně garantovaném právu na vlastnictví majetku. Stěžovateli byla v rozporu s ústavním pořádkem stržena finanční částka z výkupní ceny za jím vyrobenou a společností E.ON Distribuce, a. s. odebranou elektrickou energií. Krajský soud nepřihlédl k individuálním okolnostem projednávané věci, zejména ke způsobu financování stavby solární elektrárny, a nevyvodil odpovídající závěry ani z vadného přístupu společnosti E.ON Distribuce, a. s., která jako plátce postupovala v rozporu se smlouvou o dodávce elektřiny ze dne 12. 8. 2011 a současně se řídila zákonem o podpoře, který je v rozporu s ústavním pořádkem. Napadený rozsudek je pak z tohoto důvodu nepřezkoumatelný a nesprávný. Jeho nepřezkoumatelnost stěžovatel namítal také proto, že se krajský soud nedostatečně (a chybně) vypořádal s návrhem na provedení dokazování tzv. rdousícího efektu. Zamítnutí návrhu na doplnění dokazování krajským soudem s poukazem na ust. § 75 s. ř. s. není

pokračování

přílehlavé, správné a nedopadá na projednávanou věc. Odmítnutí provedení navrhovaného znaleckého posudku bez náležitého odůvodnění je svévolí správního soudu. Sporný odvod je neslučitelný se zásadami demokratického státu i přes nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011. Ve stěžovatelově případě měl být zvolen individuální přístup, jak o něm v nálezu hovoří Ústavní soud, resp. mělo být v jeho věci přihlédnuto k finančním aspektům a k zavedení daného odvodu. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že výstavba a počáteční provoz stavby fotovoltaické elektrárny byly financovány z cizích zdrojů dvojího typu (bankovní úvěru z 80 % a půjčka 20 %). Z těchto důvodů zavedení odvodu znamená nejen krátkodobý rdousící efekt, ale zejména dlouhodobě ztrátovou situaci, jež je následně likvidační. Právě s ohledem na uvedené a na nálezy Ústavního soudu měl krajský soud pečlivě zkoumat ústavní konformitu tohoto odvodu. Podle stěžovatelova přesvědčení není konstruktivní názor krajského soudu, že by řešení rdousícího efektu mělo být posuzováno v mezích institutů zákona č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zejména institutu posečkání. Je tomu tak proto, že takový postup vede jen k oddálení zátěže, nikoliv k úlevě jako takové (nestanovení odvodu). Podle stěžovatele bylo zasaženo do jeho práva na vlastnictví podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Na podporu a k prokázání tohoto tvrzení navrhl, aby byl k otázce tzv. rdousícího efektu ustanoven znalec z oblasti ekonomie, který by zpracoval znalecký posudek. Postupem plátce, správních orgánů i krajského soudu bylo stěžovateli zamezeno v návratnosti garantované investice vynaložené na výstavbu fotovoltaické elektrárny, která byla v plné výši financována z cizích zdrojů. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku současně se zrušením rozhodnutí finančních orgánů obou stupňů.

Odvolací finanční ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že napadený rozsudek neshledává nepřezkoumatelným ani nezákonným. Krajský soud se důkladně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Stěžovatel byl v daném případě v postavení poplatníka odvodu, a jelikož nebyly naplněny zákonné podmínky pro odvod za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření, byl plátce daně povinen poplatníkovi zákonem předepsaný odvod srazit. Na tom nemůže nic změnit ani stěžovatelův nesouhlas s nově stanoveným odvodem stanoveným zákonem, který plátce i správce daně respektovali. Správce daně nemá kompetence k rozhodování o souladu či rozporu jakéhokoliv zákona s Listinou základních práv a svobod. V této souvislosti Odvolací finanční ředitelství odkázalo na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a navrhlo zamítnutí kasační stížnosti.

Vzhledem k tomu, že účinností zákona č. 456/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ke dni 1. 1. 2013 zanikla finanční ředitelství zřízená podle zákona č. 531/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a jejich působnost ve věcech rozhodování o opravných prostředcích přešla na Odvolací finanční ředitelství, je nyní tento správní orgán žalovaným.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vadu uvedenou v odstavci 4 citovaného ustanovení, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Jelikož kasační stížnost podal stěžovatel nejen z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale také z důvodu podle písm. d) citovaného ustanovení, tedy pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti.

Stěžovatel dovedl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z toho, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s jeho důkazním návrhem k prokázání rdousícího efektu, neboť tento návrh zamítl, aniž by svůj postup dostatečně přesvědčivě odůvodnil.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu vycházel z konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit.

Nepřezkoumatelností rozhodnutí správních soudů se ve své judikatuře zabýval také Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75.

Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak usuzoval o skutečnostech zásadních pro věc, a to musí být vyjádřeno v odůvodnění rozhodnutí. Pokud by rozhodnutí soudu v odůvodnění nereflektovalo na námítky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

V dané věci je z napadeného rozsudku zřejmé, že krajský soud při svém rozhodování posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí v mezích podané žaloby. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, proč obstojí napadené správní rozhodnutí, resp. proč má krajský soud právní závěry vyslovené správním orgánem za správné a naopak, z jakých důvodů má žalobní námítky stěžovatele za nedůvodné. Krajský soud se při hodnocení námítky protiústavnosti napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, bezvýhradně opřel o nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011. Z odůvodnění napadeného rozsudku je rovněž seznatelné, z jakých důvodů krajský soud dospěl k závěru, že není třeba doplňovat dokazování znaleckým posudkem z oboru ekonomie (str. 5 odst. druhý a třetí napadeného rozsudku). Správně přitom s poukazem na ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. zdůraznil, že vznesený důkazní návrh se vztahuje k žalobnímu bodu (argumentaci o „rdousícím efektu odvodu“), který nebyl uplatněn v zákonné lhůtě k rozšíření žalobních bodů. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný.

Soudní řízení správní je přezkumným řízením, v jehož rámci soud posuzuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Krajský soud může podle ust. § 77 s. ř. s. provádět při jednání dokazování, což je projev plné soudní jurisdikce, které vyjadřuje oprávnění správního soudu doplnit skutkový stav věci zjištěný správními orgány. Neznamená však kompetenci, tedy povinnost, provádět dokazování ve skutkových otázkách, které dříve nebyly posuzovány v předcházejícím správním řízení.

Podle Nejvyššího správního soudu postupoval krajský soud v souladu se zákonem, když nedoplnil dokazování podle stěžovatelova návrhu. Měl-li stěžovatel za to, že je pro něj odvod likvidační, bylo na něm, aby tuto okolnost namíтал a současně prokázoval v daňovém řízení (srov. § 92 daňového řádu), a to již v řízení o stížnosti na postup plátce (§ 237 daňového řádu), či v následném odvolacím řízení (§ 109 a násl.; § 15 odst. 4 daňového řádu), nebo ve zcela samostatném řízení (§ 156 daňového řádu). Stěžovatel se tak mohl uvedenými způsoby účinně domáhat u správce daně úlevy v placení odvodu, např. ve formě posečkání úhrady daně podle § 156 daňového řádu.

pokračování

Krajský soud neposoudil v rozporu se zákonem ani otázku, zda společnost E.ON Distribuce, a. s. postupovala jako plátce v mezích smlouvy uzavřené se stěžovatelem. Výslovně totiž uvedl, že takový postup je důsledkem zákona o podpoře, který musí plátce daně respektovat a jehož „retroaktivní účinky“ jsou, s odkazem na citovaný nálezn Ústavního soudu, přípustné. Ze žádného právního předpisu nevyplývá, jak správně uvedl krajský soud, jeho neměnnost. Stěžovatel musí mít na zřeteli, že stát v žádném odvětví hospodářské činnosti negarantuje zisk a podnikatelský úspěch a jen ve výjimečných případech specifické výnosy. Naopak stěžovatel musí počítat s tím, že odpovídající regulace bude, a musí být, uplatňována zejména tam, kde jde o veřejný statek.

Jako neopodstatněnou vyhodnotil Nejvyšší správní soud stížní námitku, že plátce nepostupoval v souladu se smlouvou uzavřenou se stěžovatelem dne 12. 8. 2011 a že k této okolnosti krajský soud nepřihlédl. Krajský soud se touto námitkou zabýval na str. 3 v posledním odstavci napadeného rozsudku, kde vyslovil, že plátce byl povinen respektovat zákonnou úpravu, čemuž vyhověl. Nejvyšší správní soud jen dodává, že nebyla-li smlouva v souladu se zákonem, byť by se tak stalo až po její platnosti, nelze se účinně domáhat její díkce, která tomuto zákonu odporuje a dovozovat z této skutečnosti nezákonnost stanoveného odvodu. Rozsudek krajského soudu je v tomto směru nejen přezkoumatelný, ale také věcně správný.

Stěžovatel namítal i to, že jeho věc krajský soud posoudil paušalizovaně, nijak nepřihlédl k individuálním skutkovým okolnostem věci, a nezabýval se namítaným rdousícím efektem stanoveného odvodu.

Krajský soud na základě podané žaloby posuzuje zákonnost správního rozhodnutí. Tomuto požadavku krajský soud dostal. Domáhá-li se nyní stěžovatel zohlednění individuálních okolností jeho věci, měl tento požadavek uplatnit již ve správním řízení a nikoliv se omezit na proklamaci neústavnosti novelizace zákona o podpoře. Pokud by tak učinil, nic by mu nebránilo domáhat se nyní, aby krajský soud posoudil zákonnost úvah správních orgánů o této otázce, tj. jaké důsledky má způsob financování solární elektrárny na rozhodnutí o věci samé, zda této okolnosti přikládaly správní orgány náležitou míru závažnosti, nebo zda lze vytýkat správnímu orgánu, že se k námitkám stěžovatele touto okolností nezabýval. Jestliže však stěžovatelovy odvolací námitky směřovaly vůči protiústavnosti zákonné úpravy, která byla podkladem pro správní rozhodnutí, nelze nyní krajskému soudu vytýkat, že nepřihlédl ke způsobu financování solární elektrárny stěžovatele. Je proto nedůvodná stížní námitka, že se krajský soud nezabýval stěžovatelem nově tvrzeným „rdousícím efektem“ posuzovaného odvodu.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by byl rozsudek krajského soudu paušalizovaný. Krajský soud zcela případně poukázal na to, že předmětem rozhodování byl postup plátce daně při provádění srážky odvodu a nic nebylo hodnoceno, ani hodnoceno být nemohlo, přičemž pro stěžovatelem vznesené požadavky existují jiné instituty daňového řízení. K totožnému názoru dospěl i Ústavní soud v citovaném nálezu, který v něm vyslovil, že v případě prokázání likvidačního odvodu umožňuje daňový řád pro některé z výrobců - ve výjimečných a odůvodněných případech na základě žádosti - individuální přístup spočívající např. v povolení posečkání úhrady odvodu, popřípadě rozložení jeho úhrady na splátky.

Stěžovatel se však mýlí, pokud dovozuje, že prokázání „rdousícího efektu“ by mělo za následek nevyměření odvodu nebo zrušení odvodu bez dalšího (pro neústavnost či nezákonnost) a vyplacení odvodu jako přeplatku na daňovém účtu, čehož se dovolával ve svých podáních. Pokud by správní orgán stěžovatelem navržený postup akceptoval, bylo by takové rozhodnutí nejen v rozporu s právními předpisy, ale i ústavním pořádkem. Nepřípustně by ho totiž zvýhodnil oproti jiným provozovatelům solárních elektráren, na které dopadá ust. § 7a

zákona o podpoře. Porušil by tím nejen § 5 odst. 1 daňového řádu, ale současně by založil nerovnost v právech mezi daňovými subjekty, která je v demokratickém právním státě nepřijatelná (čl. 1 Listiny základních práv a svobod, preambule a čl. 1 Ústavy).

Opodstatněná není též stížnostní námitka, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru ohledně aplikace protiústavní právní normy správními orgány.

Jak již uvedl v napadeném rozsudku krajský soud, otázka souladu stanovení odvodu podle zákona o podpoře s ústavním pořádkem byla předmětem řízení před Ústavním soudem. Ten v citovaném nálezu jednoznačně dospěl k závěru, že právní úprava (zákon č. 402/2010 Sb.), kterou byl od 1. 1. 2011 zaveden odvod z elektřiny ze slunečního záření, není v rozporu s ústavním pořádkem. Tímto nálezem byl povinen se řídit nejen krajský soud, ale je povinen jej respektovat i Nejvyšší správní soud. Proto je zcela správný závěr krajského soudu, o nedůvodnosti žalobní námítky týkající se nezákonnosti stanoveného odvodu.

Domáhá-li se stěžovatel zrušení napadeného rozsudku a rozhodnutí o odvolání z toho důvodu, že je pro něj stanovený odvod likvidační, popř. že zasahuje do jeho práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, není tento jeho požadavek oprávněný. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel měl tuto námitku uplatnit v daňovém řízení. Jen tak by se mohla stát předmětem přezkumného řízení před správními soudy podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Naopak je v tomto směru zcela bezpředmětný poukaz stěžovatele na to, že výstavba a počáteční provoz stavby fotovoltaické elektrárny (jeho investice) byly financovány z cizích zdrojů a že mu snad bylo zamezeno v návratnosti garantované investice do výstavby této elektrárny.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a Odvolacímu finančnímu ředitelství žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 29. května 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu