



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **SOLARPARK gama a. s.**, se sídlem Olomoucká 7, Brno, zastoupena JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobách proti rozhodnutím Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 3. 10. 2012, čj. 7276/12-1200, ze dne 11. 4. 2012, čj. 2901/12-1200, a ze dne 30. 10. 2012, čj. 7953/12-1200, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně proti rozsudkům Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 3. 2013, čj. 10 Af 609/2012 – 35, ze dne 19. 3. 2013, čj. 10 Af 464/2012 – 35, a ze dne 9. 4. 2013, čj. 10 Af 5/2013 – 34,

t a k t o :

- I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 Afs 36/2013, sp. zn. 1 Afs 37/2013 a sp. zn. 1 Afs 44/2013 **se spojují** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 Afs 36/2013.
- II. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobkyně vlastní a provozuje fotovoltaickou elektrárnu v obci Hulín o celkovém instalovaném výkonu 0,924 MW. Vyrobenou elektrickou energii dodává do distribuční sítě společnosti E.ON Distribuce, a. s., a to za cenu určenou cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu. Předmětem sporu se staly platby za elektřinu dodanou do distribuční sítě v měsících září, listopad, prosinec 2011 a v měsících leden, únor, březen, duben a květen 2012.

Žalobkyně vyfakturovala společnosti E.ON Distribuce částku ve výši 1.483.999,50 Kč bez DPH (září 2011), 494.800 Kč bez DPH (listopad 2011), 312.092,90 Kč bez DPH (prosinec 2011), 497.828,90 Kč bez DPH (leden 2012), 730.639,20 Kč bez DPH (únor 2012), 1.472.707,50 Kč bez DPH (březen 2012), 1.735.089,70 Kč bez DPH (duben 2012) a 2.094.898,50 Kč bez DPH (květen 2012). Společnost E.ON Distribuce však uhradila žalobkyni jen část z fakturovaných částek. Žalobkyně ji požádala o vysvětlení podle § 237 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Společnost E.ON Distribuce svůj postup odůvodnila tím, že jako plátce daně byla povinna z platby srazit a odvést správci daně odvod z elektřiny ze slunečního záření dle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

[2] Žalobkyně, jakožto poplatník daně, následně podala proti postupu společnosti E.ON Distribuce, jakožto plátcí daně, stížnosti dle § 237 odst. 3 daňového řádu. Finanční úřad v Českých Budějovicích zamítl stížnosti žalobkyně rozhodnutími ze dne 10. 1. 2012, čj. 6770/12/077910302673 (platba za září 2011), ze dne 26. 1. 2012, čj. 26259/12/077910302673 (platba za listopad 2011), ze dne 27. 3. 2012, čj. 142450/12/077910302673 (platba za prosinec 2011), ze dne 27. 4. 2012, čj. 286300/12/077910302673 (platba za leden 2012), ze dne 27. 4. 2012, čj. 286334/12/077910302673 (platba za únor 2012), ze dne 28. 6. 2012, čj. 363893/12/077910302673 (platba za březen 2012), ze dne 28. 6. 2012, čj. 363903/12/077910302673 (platba za duben 2012), a ze dne 21. 8. 2012, čj. 413111/12/077910302673 (platba za květen 2012). Finanční úřad poukázal na text § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb., ve znění zákona č. 402/2010 Sb. Z něho plyne, že provozovatel přenosové soustavy je povinen z platby za výkup elektřiny vyrobené ze slunečního záření srazit, vybrat a odvést tzv. odvod, neboť byly splněny všechny zákonné podmínky. Finanční úřad uzavřel, že plátce daně postupoval v souladu se zákonem, a proto je stížnost nedůvodná.

[3] Proti rozhodnutím finančního úřadu se žalobkyně odvolala. Žalovaný však v záhlaví označenými rozhodnutími odvolání zamítl a všech osm rozhodnutí finančního úřadu potvrdil (*pozn.: O odvoláních původně rozhodovalo Finanční ředitelství v Českých Budějovicích, které však bylo ke dni 31. 12. 2012 zrušeno zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Jeho působnost přešla na Odvolací finanční ředitelství, přičemž dle § 20 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb. platí, že jsou-li v rozhodnutích vydaných při správě daní uvedeny územní finanční orgány, zde tedy Finanční ředitelství v Českých Budějovicích, rozumí se jimi orgány finanční správy příslušné dle zákona č. 456/2011 Sb., v tomto případě tedy Odvolací finanční ředitelství*). Žalovaný se plně ztotožnil s názorem finančního úřadu. V rozhodnutích ze dne 3. 10. 2012 a 30. 10. 2012, jež byla vydána po vyhlášení nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, poukázal rovněž na to, že návrh na zrušení právní úpravy odvodu z elektřiny ze slunečního záření byl Ústavním soudem zamítnut. K tvrzení žalobkyně, dle níž má srážení odvodu pro ni rdousící efekt, žalovaný uvedl, že jde pouze o nepodložená tvrzení. Namítala-li žalobkyně, že v jejím případě není dodržena garance návratnosti investice ve lhůtě 15 let, měla své tvrzení doložit důkazními prostředky.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného třemi samostatnými žalobami. Krajský soud všechny žaloby zamítl, neboť dospěl k závěru, že jsou nedůvodné. Soud uvedl, že ústavností právní úpravy odvodu z elektřiny ze slunečního záření se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, jehož závěry je krajský soud vázán. Dále stručně shrnul dílčí závěry Ústavního soudu týkající se jednotlivých argumentů o protiústavnosti právní úpravy. K žalobnímu bodu, jímž žalobkyně poukazovala na dopady srážení odvodu na její osobní situaci, soud uvedl, že prostředky, které lze dle Ústavního soudu využít ke korekci v individuálních případech, je možné využít jen procesně předepsaným způsobem. Nepostačuje pouhé tvrzení, že nebude dodržena zákonem garantovaná doba návratnosti investice, tato skutečnost musí

pokračování

být prokázána. Vzhledem k tomu, kdy žalobce uvedl fotovoltaickou elektrárnu do provozu, je pouhou spekulací, že nebude dosaženo návratnosti investice v horizontu 15 let.

II. Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka namítá, že zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření je v rozporu s principem rovnosti. Pro takto podstatný rozdíl v daňovém zatížení výroben v závislosti na datu uvedení do provozu neexistují žádné relevantní věcné, tím méně právní důvody. Již v minulosti došlo v České republice k nárůstu cen elektřiny o více než 10%, z čehož profitoval dominantní český výrobce elektřiny. Tenkrát však zákonodárce nepřistoupil k dodatečnému zřízení daňové povinnosti. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že doba návratnosti fotovoltaických elektráren se dosti liší, neboť jednotliví výrobci využívají různé formy financování. Důsledkem zavedení odvodu je zásah do rovnosti v přístupu k právu podnikat dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

[6] Stěžovatelka dále namítá, že odvod, jímž *de facto* došlo ke snížení garantovaných výkupních cen o 26% (výše odvodu totiž závisí pouze na ceně vyrobeného množství elektřiny, přičemž sazba je stanovena fixně), odporuje zákazu retroaktivity a principu ochrany legitimního očekávání. V době, kdy se stěžovatelka rozhodovala o výstavbě fotovoltaické elektrárny, její rentabilitě a způsobu financování, vycházela ze záruky udržení výše výkupních cen. Jestliže následně stát dospěl k závěru, že parametry pro určení výkupních cen stanovil nesprávně, nemůže náprava spočívat v uložení odvodu na základě data uvedení zařízení do provozu. V době uvedení zařízení do provozu nebylo toto datum relevantní z pohledu daňového režimu. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že stát může určitě skupině osob poskytnout méně výhod než jiné, může tak však učinit pouze ve veřejném zájmu a nikoliv libovolně. V daném případě zákonodárce při přijímání zákona č. 402/2010 Sb. existenci veřejného zájmu netvrdil, ani neprokázal. Zavedením odvodu bylo neoprávněně zasazeno do legitimního očekávání stěžovatelky, tedy do majetkového práva chráněného čl. 1 Dodatkového protokolu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[7] Ústavní soud se dle stěžovatelky nevěnoval hodnocení skutečnosti, že zavedením odvodu z elektřiny ze slunečního záření byla porušena garance poskytnutá § 2 odst. 8 (dříve odst. 9) vyhlášky č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen. Touto argumentací se krajský soud nezabýval, byť byla nadnesena i v žalobách, a vše odbyl pouze odkazem na nálezy Ústavního soudu. Rozsudky krajského soudu jsou proto nepřezkoumatelné.

[8] Dále stěžovatelka poukazuje na to, že v žalobách označila důkazy (účetnictví a analýzu návratnosti investic) na podporu svého tvrzení, že nebude dodržena patnáctiletá doba návratnosti investice, čímž splnila svoji povinnost dle § 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Závěr krajského soudu, dle něhož stěžovatelka zůstala v důkazní rovině zcela pasivní, nemá oporu v obsahu žaloby a představuje naprostou negaci pokynů udělených Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Rozsudky jsou nepřezkoumatelné.

[9] K tomu stěžovatelka doplňuje, že na druhé straně krajský soud konstatoval, že s ohledem na dobu, která uplynula od uvedení fotovoltaické elektrárny do provozu, je nyní zhořle nemožné prokázat, že nebude dodržena garantovaná lhůta návratnosti investice. Tento závěr je dle stěžovatelky závěrem skutkovým, který lze učinit pouze na podkladě provedených důkazů.

Krajský soud však zjevně žádné dokazování neprováděl, v odůvodnění rozsudků nevysvětlil, jakými úvahami byl při formulaci uvedeného závěru veden. To je dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozsudků.

[10] Stěžovatelka namítá, že bylo porušeno právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť krajský soud na jedné straně tvrdí, že stěžovatelka musí být aktivní ve vztahu k navrhování důkazních prostředků, na druhé straně ovšem formuluje stanovisko, že prokázat nedodržení garantované doby návratnosti investice není v současné době možné. V době, kdy by bylo možné tyto důkazy předložit, již však stěžovatelka nebude mít k dispozici účinnou obranu svých práv, neboť uplynou lhůty pro uplatnění existujících procesních nástrojů.

[11] Srážení odvodu z elektřiny ze slunečního záření je součástí řetězce úkonů, které budou mít ve svém souhmu za následek nedodržení patnáctileté doby návratnosti investice stěžovatelky, tedy nesplnění garance poskytnuté § 6 odst. 1 zákona o podpoře využití obnovitelných zdrojů. To stěžovatelka navrhovala doložit účetními doklady a finanční analýzou, kterou však bude možné v ekonomicky věrohodné podobě předložit až po skončení tříleté doby trvání povinnosti k úhradě odvodu. Proto stěžovatelka navrhuje, aby soud řízení přerušil do 31. 12. 2013.

[12] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudky krajského soudu, stejně jako rozhodnutí žalovaného a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného ke kasačním stížnostem

[13] Žalovaný ve svých vyjádřeních ke kasačním stížnostem uvedl, že správní orgány postupovaly v těchto věcech v souladu se zákonem. Nebyly přitom oprávněny zkoumat soulad aplikované právní úpravy s ústavním pořádkem. Ostatně Ústavní soud dospěl k závěru, že právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření není protiústavní. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

IV.

Spojení věcí ke společnému projednání

[14] Jelikož se všechny tři kasační stížnosti týkají týchž účastníků řízení, skutkově i právně shodných otázek a obsahují shodné kasační námitky, které směřují proti týmž důvodům rozsudků krajského soudu, přistoupil Nejvyšší správní soud na základě § 39 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. ke spojení věcí a jejich společnému projednání.

V.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[16] Stěžovatelka kasačními stížnostmi brojí především proti posouzení právní otázky, zda lze na její případ aplikovat úpravu odvodu z elektřiny ze slunečního záření obsaženou v hlavě třetí zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů [V.A., § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Dále

pokračování

se domnívá, že rozsudky krajského soudu jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [V.B., § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]

V.A.

Soulad právní úpravy odvodu z elektřiny ze slunečního záření s ústavním pořádkem

[17] Stěžovatelka v obecné rovině namítá, že právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření porušuje princip rovnosti, legitimního očekávání a zákaz retroaktivity. S těmito argumenty se vypořádal Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (220/2012 Sb.), jímž rozhodl o návrhu skupiny senátorů na zrušení části zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, upravující právě odvod z elektřiny ze slunečního záření. Vykonatelné nálezy Ústavního soudu jsou dle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky závazné pro všechny orgány i osoby, tedy též pro Nejvyšší správní soud. Pro polemiku stěžovatelky s právním názorem Ústavního soudu, je-li vedena pouze v obecné rovině bez konkretizace na individuální situaci stěžovatelky, není proto v řízení o kasačních stížnostech místo.

[18] Účastníkům tohoto řízení je odůvodnění shora uvedeného nálezu nepochybně dobře známé, neboť oba ve svých podáních na ně odkazují. Postačí tedy pouze stručně shrnout stěžejní názory Ústavního soudu, které se týkají podstatné části argumentace stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti.

[19] Právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření ve svých důsledcích, které má na provozovatele fotovoltaických elektráren, jimž patnáctileté období garancí dle § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů počalo plynout před zavedením odvodu, působí účinky nepravé retroaktivity. Nepravá retroaktivita právní normy je v zásadě přípustným jevem, přesto nelze vyloučit, že by mohly existovat legitimní důvody pro zachování předchozí právní úpravy, ačkoliv zákonodárce deklaroval veřejný zájem na její změně. V případě zákona č. 402/2010 Sb., jímž byl zaveden odvod z elektřiny ze slunečního záření, však Ústavní soud žádný zájem převažující nad veřejným zájmem na změně právní úpravy neshledal (podrobně viz část VIII./a nálezu Ústavního soudu).

[20] Nová právní úprava zavádějící odvod není v rozporu s principem ochrany legitimního očekávání. Uvedený princip totiž nesměruje k zakonzervování existujícího stavu právní úpravy, nýbrž toliko k ochraně očekávání nabytí majetku. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů založil provozovatelům fotovoltaických elektráren očekávání, že investice do jejich vybudování a provozu se jim vrátí díky garantovaným cenám do patnácti let od připojení elektrárny do distribuční soustavy. I přes zavedení odvodu je díky výši garantovaných výkupních cen v porovnání s náklady na pořízení fotovoltaických elektráren, které dramaticky poklesly, zajištěna návratnost investice v horizontu patnácti let. K porušení zákonem založeného legitimního očekávání tedy nedošlo. Pokud provozovatelé fotovoltaických elektráren předpokládali s ohledem na velmi štedře nastavený systém podpory, že náklady na pořízení a provoz fotovoltaických elektráren se jim vrátí dříve než za patnáct let, pak toto jejich očekávání nepodléhá ochraně, jelikož jim nebylo založeno zákonem, nýbrž pouze subjektivním přesvědčením, že nedojde k žádné změně podmínek podpory výroby elektřiny ze slunečního záření. Předpoklad naprosté neměnnosti právní úpravy z požadavků právního státu v žádném případě nevyplývá (v podrobnostech viz bod 65 až 72 nálezu).

[21] Pokud jde o druhou z garancí, tedy záruku zachování výše výnosů za jednotku elektřiny po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu jako minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců, k té Ústavní soud uvedl, že nedosahuje ústavněprávní intenzity (viz bod 87 nálezu). Dodal, že nebylo zjištěno, že by výnosem ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b)

bodou 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů měla být určitá konkrétní výše čistého zisku. Pokud Ústavní soud nedospěl k závěru, že zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření je v rozporu se zásadou ochrany legitimního očekávání z důvodu porušení záruky obsažené v § 6 odst. 1 písm. b) bodě 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu s tímto závěrem finálního interpreta ústavy polemizovat. Tím méně, že detailnímu abstraktnímu přezkumu ústavnosti normy ze strany Ústavního soudu v daném případě nic nebránilo, neboť posouzení této otázky nezávisí na individuální situaci konkrétní osoby.

[22] S právě řečeným souvisí i námitka stěžovatelky, že Ústavní soud nezohlednil § 2 odst. 8 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 140/2009 Sb., který garantuje zachování stejné úrovně výkupních cen, po zohlednění inflace. Vyhláška tímto ustanovením v zásadě promítá garanci obsaženou v § 6 odst. 1 písm. b) bodě 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Argumentuje-li tedy stěžovatelka tím, že srážení odvodu z elektřiny ze slunečního záření porušuje záruky stvrzené též obsahem vyhlášky Energetického regulačního úřadu, lze odkázat na dílčí závěr Ústavního soudu reprodukováný v bodě [21] shora, jež se týká § 6 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Tato otázka nedosahuje dle konečného interpreta ústavy ústavněprávní intenzity. Pokud snad stěžovatelka svojí námitkou poukazuje na normativní pnutí mezi zákonem o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve znění zákona č. 402/2010 Sb., a vyhláškou č. 140/2009 Sb., pak v případě skutečného rozporu je třeba dát přednost zákonu před vyhláškou (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

[23] Otázka tedy nezní tak, zda je odvod (tedy daň), jímž se snižuje faktický příjem stěžovatelky, protiústavní z důvodu porušení § 6 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, resp. § 2 odst. 8 vyhlášky č. 140/2009 Sb., nýbrž zda minimální státem garantovaná cena, za níž je elektřina vykupována, je stanovena Energetickým regulačním úřadem v dostatečné výši (i s ohledem na povinný odvod srážení z výkupní ceny). V nyní projednávané věci se soud zabývá pouze otázkou daňovou a neshledal, že by aplikaci § 7a násl. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů bránil § 6 odst. 1 písm. b) bod 2. téhož zákona, resp. jej provádějící § 2 odst. 8 vyhlášky č. 140/2009 Sb. Lze doplnit, že z pohledu naplnění legitimního očekávání stěžovatelky je mnohem významnější garance návratnosti investice v horizontu 15 let než garance výše výnosu za jednotku elektřiny, která je podstatná pouze z hlediska krátkodobého financování (cash-flow), jehož nepříznivý vývoj lze korigovat nástroji uvedenými v bodě 89 nálezu Ústavního soudu.

[24] Důvodnou nemůže být ani námitka narušení rovnosti. Ústavní soud poukázal na to, že rozdílný přístup k odlišným skupinám jednotlivců je ústavně akceptovatelný, pokud je založen na objektivních a rozumných důvodech. Odvod se vztahuje na fotovoltaické elektrárny, které byly uvedeny do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. V tomto období došlo k dramatickému poklesu pořizovacích nákladů jednotlivých komponentů fotovoltaické elektrárny (o více než 40%). Dle stávající právní úpravy však na to mohl Energetický regulační úřad reagovat pouze pětiprocentním snížením garantovaných cen. I přes tento omezený zásah by byli provozovatelé fotovoltaických elektráren uvedených do provozu po 1. 1. 2009 nejvíce zvýhodněnou skupinou výrobců energie. Proto stát přistoupil k zavedení odvodu, jímž částečně snížil podporu poskytovanou této skupině výrobců elektrické energie. Důvody pro jeho zavedení jsou tedy racionální a ústavně souladné (více viz body 74 až 76 nálezu). K tomu lze dodat, že cílem uvalení odvodu na elektřinu produkovanou ze slunečního záření v zařízeních uvedených do provozu po 1. 1. 2009 bylo obnovení rovnosti mezi jednotlivými skupinami výrobců elektrické energie z obnovitelných zdrojů. Tato rovnost byla narušena prudkým propadem cen komponentů fotovoltaických elektráren, takže garantované ceny za výkup elektřiny byly vzhledem k poklesu nákladů nepřiměřeně vysoké, a to právě i v porovnání s ostatními obnovitelnými zdroji energie.

pokračování

[25] Otázkou, zda právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření je v souladu se svobodou podnikání, zaručenou čl. 26 Listiny základních práv a svobod, se Ústavní soud výslovně nezabýval. Nejvyšší správní soud k této dílčí námitce stěžovatelky nejprve poukazuje na to, že v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se lze svobody podnikání domáhat pouze v mezích zákonů, které ji upravují. Z judikatury Ústavního soudu přitom plyne, že případná omezení svobody podnikání musí šetřit podstatu a smysl svobody [čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, viz např. nálezy ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08 (N 83/53 SbNU 51; 151/2009 Sb.)]. Zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření neomezuje hospodářskou soutěž, nestanoví žádné podmínky pro výkon podnikatelské činnosti, tedy přímo nezasahuje do svobody podnikání. Jelikož však snižuje výnosy dosahované v rámci podnikatelské činnosti, ovlivňuje svobodu podnikání nepřímou. Státní regulace, která je pro energetický sektor typická a k níž dochází v několika aspektech [přednostní právo na připojení do distribuční soustavy (§ 4 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), stanovení garantovaných obchodních podmínek, včetně ceny (§ 4 odst. 4 téhož zákona) atd.], musí při stanovení ceny zohlednit i možnost tvorby zisku, jinak dojde ke znemožnění určité oblasti podnikatelské aktivity, a tedy porušení čl. 26 Listiny základních práv a svobod [srov. nálezy ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)].

[26] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 dovodil, že i přes zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření je provozovatelům fotovoltaických elektráren garantován zisk. Nejvyšší správní soud dodává, že v případě investičních záměrů vyznačujících se vysokými počátečními pořizovacími náklady není možné očekávat, že bude okamžitě po uvedení zařízení do provozu dosahován zisk v účetním slova smyslu. Investice do výroby energie ze slunečního záření je investicí dlouhodobou. Garance poskytnutá zákonem je postavena na tom, že do 15 let od uvedení fotovoltaické elektrárny do provozu se vlastníkově elektrárny vrátí náklady vynaložené na její pořízení. V následujících letech až do konce životnosti elektrárny pak již naproti výnosům realizovaným provozem elektrárny budou stát pouze běžné náklady na provoz, čímž výrazně stoupne zisk. Vyhláška č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, předpokládá životnost nové výroby elektřiny ze slunečního záření v délce 20 let.

[27] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření je pouze jedním z řady opatření podlamujících ve svém celku návratnost investice. Jedním z těchto opatření má přitom být i zrušení osvobození od daně z příjmů [§ 4 písm. e) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2010]. Osvobození od daně z příjmů, které se vztahovalo na příjmy z provozu solárních zařízení, nepředstavovalo státní garanci pro výrobce elektřiny ze slunečního záření. Šlo toliko o jednu z pobídek, jejíž stálost však nebyla zákonodárcem zaručena. Zrušením této daňové výjimky proto nemohlo být zasaženo do legitimního očekávání stěžovatelky. Předmětem státní garance je návratnost investice ve stanoveném horizontu (§ 6 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), nikoliv zachování osvobození od daně z příjmů. Ostatně Ústavní soud potvrdil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (část X.), že zrušení osvobození výrobců elektřiny ze slunečního záření od daně z příjmů není v rozporu s ústavním pořádkem.

[28] Ústavní soud nicméně připustil, že v některých případech může mít uvalení tzv. odvodu *rdousící efekt*. Pak by aplikace zákona č. 402/2010 Sb. protiústavní byla. Jde však pouze o případy, kdy by odvod měl likvidační účinky či zasahoval samotnou majetkovou podstatu výrobce elektrické energie. Přitom je třeba hodnotit jednak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů v jejich patnáctiletém trvání, jednak okamžité účinky odvodu.

[29] Stěžovatelka se snaží v kasační stížnosti přesvědčit Nejvyšší správní soud, že právě v jejím individuálním případě bude mít zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření za následek, že nebude dosaženo návratnosti investice v zákonem garantované lhůtě (tedy 15 let). Toto své naprosto obecné tvrzení stěžovatelka blíže nekonkretizovala, ani neoznačila na podporu svého tvrzení žádné důkazní prostředky, které by byly okamžitě k dispozici. Důkazní prostředek, který hodlá stěžovatelka předložit (finanční analýza, resp. analýza návratnosti investice), bude k dispozici až na počátku roku 2014 (po uplynutí tří let od zavedení odvodu z elektřiny). Účetnictví žalobkyně, tedy druhý důkazní návrh, není s to v současné době prokázat, zda bude investice stěžovatelky splacena ve lhůtě 15 let od její realizace. V účetnictví se totiž zrcadlí pouze současný stav hospodaření stěžovatelky, resp. stav minulý k přesně určenému datu. Nelze z něho ovšem dovodit, jakých tržeb bude stěžovatelka v budoucnu dosahovat, jak se budou vyvíjet její náklady apod.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro přerušení řízení o kasačních stížnostech, jak navrhovala stěžovatelka (viz bod [11] shora). Správní soudy vycházejí při přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí ze skutkového stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Má-li dojít v soudním řízení správním k doplnění skutkových zjištění správního orgánu dokazováním, musí se navržené důkazní prostředky vztahovat ke skutečnostem existujícím v době vydání rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka by tedy musela navrhnout takový důkazní prostředek, jímž by prokázala, že dne 11. 4. 2012, 3. 10. 2012 a 30. 10. 2012 bylo zřejmé, že nebude dosažena zákonem garantovaná doba návratnosti investice. Není proto jakéhokoliv důvodu pro přerušení řízení o kasačních stížnostech za účelem zpracování finanční analýzy ke dni 31. 12. 2013. Nic stěžovatelce nebránilo v tom, aby svoji důkazní povinnost splnila v řízení před krajským soudem, resp. již v daňovém řízení, a to předložením např. finanční analýzy sestavené ke dni 11. 4. 2012, resp. 3. 10. 2012 a 30. 10. 2012, zachycující i předpokládaný budoucí vývoj, částečně verifikovaný v mezidobí docílenými hospodářskými výsledky.

[31] Stěžovatelka, ačkoliv svými kasačními stížnostmi směřuje k aplikaci výjimky z pravidla, kterou Ústavní soud připustil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, zůstává pohříchu u naprosto obecného tvrzení. Stěžovatelka soudu svoji hospodářskou situaci nepopsala, nevedla, jaké náklady vynaložila na pořízení fotovoltaické elektrárny, kolik stojí běžný provoz elektrárny, jaké náklady doposud vynaložila, jakými disponuje vlastními a cizími zdroji, v jakých lhůtách jsou splatné její závazky, jakých výnosů dosahuje atd. Na základě paušálního, nic neříkajícího tvrzení o tom, že v jejím případě nebude dodržena zákonem garantovaná doba návratnosti investice, nemůže Nejvyšší správní soud dospět k závěru o protiústavnosti aplikace odvodu z elektřiny ze slunečního záření na příjmy stěžovatelky. Není přitom na místě, aby soud vyzýval stěžovatelku ke konkretizaci jejích tvrzení. Kasační stížnost obsahuje řádně formulované námitky a jako taková je projednatelná.

[32] Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78 (č. 2162/2011 Sb. NSS), čím je žalobní bod či kasační námitka obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu (kasační stížnost) podporují. Bylo tedy plně na odpovědnosti stěžovatelky, aby předložila soudu v podrobnosti všechny údaje (z hlediska procesního jde o tvrzení), které by umožnily soudu zhodnotit aktuální hospodářskou situaci stěžovatelky a predikovat další vývoj a na tomto základě pak učinit závěr o ústavnosti podrobení příjmů stěžovatelky z výroby elektrické energie ze slunečního záření odvodu. Jelikož však stěžovatelka nevniesla konkrétní tvrzení, nemohl

pokračování

se soud otázkou působení odvodu na finanční situaci stěžovatelky zabývat detailněji (k rozsahu povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní viz body [40] až [42]).

[33] Ústavní soud spojuje eventuální protiústavnost aplikace odvodu z elektřiny vedle nedosažení garantované doby návratnosti investice také s tím, kdy by jeho srážení vyvolávalo „rdousící“, likvidační efekt. Nahlédnutím do účetní závěrky stěžovatelky za rok 2011, která je veřejně přístupná ve sbírce listin obchodního rejstříku, lze ověřit, že v tomto roce, kdy již byl z výnosů stěžovatelky srážen tzv. odvod, realizovala stěžovatelka hospodářský zisk před zdaněním ve výši 1,34 mil. Kč. Nic nenasvědčuje tomu, že by zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření mělo pro stěžovatelku rdousící účinky či vedlo k její likvidaci.

[34] Námitka je nedůvodná.

V.B.

Nepřezkoumatelnost rozsudků krajského soudu

[35] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudků krajského soudu v prvé řadě v tom, že se nijak nevypořádávají s argumentací neústavnosti odvodu z elektřiny ze slunečního záření pro rozpor se státní garancí vyjádřenou v § 2 odst. 8 vyhlášky č. 140/2009 Sb.

[36] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tato námitka se týká obecně souladu právní úpravy odvodu z elektřiny ze slunečního záření s ústavním pořádkem, nikoliv specifických dopadů této právní úpravy na postavení stěžovatelky. Krajský soud v napadených rozsudcích jasně deklaroval, že otázka souladu právní úpravy odvodu z elektřiny ze slunečního záření již byla posouzena Ústavním soudem, jehož závěry se krajský soud řídí. Nebyl tedy žádný důvod pro to, aby se soud zvláště zabýval tímto dílčím argumentem stěžovatelky, který se vztahoval obecně k celé právní úpravě, nikoliv specificky k důsledkům její aplikace na stěžovatelku. Rozsudky krajského soudu jsou přezkoumatelné (k věcnému hodnocení tohoto argumentu ze strany Nejvyššího správního soudu viz bod [22] shora).

[37] Stěžovatelka namítá, že v žalobách splnila svoji povinnost dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a označila důkazní prostředky na podporu svých tvrzení. Krajský soud se však s důkazními návrhy nevypořádal.

[38] Nejvyšší správní soud v soudních spisech ověřil, že stěžovatelka ve všech třech případech navrhla provést důkaz účetnictvím a finanční analýzou, a to na podporu tvrzení, že nebude dodržena patnáctiletá doba návratnosti investice. Tyto listinné důkazní prostředky však stěžovatelka k žalobám nepřiložila, nečinila tak ani později. Návrh na provedení důkazu finanční analýzou se týká dosud neexistujícího důkazního prostředku, o němž stěžovatelka v kasačních stížnostech tvrdí, že bude vyhotoven až v roce 2014. Stěžovatelka tedy označila v žalobách za důkazní prostředek listinu, která neexistuje. Důkazní hodnota účetnictví se pak vztahuje pouze k období, za něž je zpracováno, a nelze z něho bez dalšího dovodit, jakých výnosů a nákladů stěžovatelka v budoucnu dosáhne. Ve vztahu ke skutečnosti, která měla být tímto důkazním prostředkem prokázána, jde o prostředek neprůkazný, jenž by musel být doplněn dalšími, existujícími důkazními prostředky, které však stěžovatelka neoznačila.

[39] Tvrzení stěžovatelky o nemožnosti dosáhnout návratnosti investice ve lhůtě 15 let, které se opírá pouze o jeden existující důkazní prostředek, a to účetnictví, je pak vskutku čistou spekulací. A právě takto je třeba interpretovat spornou část rozsudků krajského soudu. Závěr krajského soudu o spekulativnosti tvrzení stěžovatelky není skutkovým závěrem, jak se domnívá stěžovatelka, jenž by se měl opírat o důkazní prostředky provedené v řízení, nýbrž procesním

závěrem vycházejícím z nedostatečnosti navržených důkazních prostředků (jeden důkazní prostředek neexistuje, druhý je ve vztahu k tvrzení, jež má doložit, neprůkazný).

[40] Pokud jde o námitku porušení práva na spravedlivý proces, považuje soud za potřebné předeslat, že v první řadě je povinností stěžovatelky splnit povinnost tvrzení. Tvrzení, že nebude dosaženo návratnosti investice ve lhůtě 15 let, je tvrzením souhrnným, paušálním. Není z něho zřejmé, z jakých konkrétních skutečností vychází, tedy jaké byly náklady na pořízení investice, jak vysoké jsou tržby, jaké výše dosahují provozní náklady (včetně mzdových) apod. (k tomu viz též bod [31] shora). Stěžovatelka by proto musela své souhrnné tvrzení komplexně doplnit o jednotlivá dílčí tvrzení, z nichž vyvěrá jí prezentovaný souhrnný závěr. Tato jednotlivá tvrzení by stěžovatelka musela prokázat, stejně jako to, že je vyloučeno, aby v horizontu 15 let došlo k navrácení proinvestovaných prostředků. Přitom je samozřejmě třeba také vážit, zda počínání stěžovatelky je ekonomicky racionální, odpovídá měřítku kladenému na řádného hospodáře. Ačkoliv je výroba elektřiny ze slunečního záření státem podporovaným sektorem, stále jde o podnikatelskou činnost. Pojmovým znakem jakékoliv podnikatelské činnosti je nést jistou míru rizika. Poskytnutí garance návratnosti investice neznámá, že by stát měl podnikatelským subjektům kompenzovat ztráty pramenící z jakéhokoliv jejich počínání. Teprve po zohlednění všech skutečností, z nichž některé soud vyjmenoval shora, je možné učinit skutkový závěr, zda aplikace odvodu z elektřiny ze slunečního záření znemožňuje dosáhnout v konkrétním případě návratnosti investice v zákonem garantované době. Následně, na základě řádně zjištěného skutkového stavu v potřebném rozsahu, lze přistoupit k právní úvaze o tom, zda je sražka odvodu z elektřiny ze slunečního záření v případě stěžovatelky v souladu s ústavním pořádkem.

[41] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatelka se nalézá ve složité situaci, neboť její povinnost tvrzení a tomu odpovídající povinnost důkazní je značně rozsáhlá. To však nic nemění na tom, že chce-li být ve sporu úspěšná, musí svým povinnostem dostát. Jak v daňovém řízení, tak v soudním řízení správním leží povinnost tvrzení a jí odpovídající povinnost důkazní na daňovém subjektu (viz § 92 odst. 3 daňového řádu). Stěžovatelka však těmto požadavkům nedostála, a to ani v rovině tvrzení (uplatnila pouze souhrnné tvrzení), ani v rovině důkazní (navrhla provedení neexistujícího důkazního prostředku a jednoho existujícího důkazního prostředku, který ovšem nic nevyovídá o predikovaném vývoji). To měl krajský soud na mysli, když značně zkratkovitě ve svých rozsudcích uvedl, že tvrzení stěžovatelky o nemožnosti dosáhnout navrácení investice v horizontu 15 let je pouhou spekulací (viz bod [38] shora). V tomto směru jde o nedostatek slovního vyjádření myšlenky krajského soudu, který však *per se* nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS). Jak uvedl Ústavní soud, „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc *M. CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68; srov. obdobně též rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 47/2012 – 58 nebo ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012 – 50, věc *SAFINA, a. s.*, bod 21].

[42] Stěžovatelka není jakkoliv omezena v předkládání důkazních prostředků (co do jejich charakteru a obsahu). Je jen na ní, aby navrhla provedení takových existujících důkazních prostředků, jimiž prokáže svá tvrzení. Nemá-li stěžovatelka v současné době potřebné důkazní prostředky k dispozici, a je tedy v důkazní nouzi, nemůže soud na tuto situaci reagovat jinak než učinit závěr o neunesení důkazního břemene. Rozhodně není na místě, aby soud ustrnul v projednávání věci a otálel s vyhlášením rozhodnutí několik měsíců jen proto, aby stěžovatelka

pokračování

mohla zpracovat nové důkazní prostředky a ty pak navrhnout k provedení důkazu. Krajský soud se nedopustil porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces.

[43] Námitka je nedůvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasací stížnosti nejsou důvodné, a proto je dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[45] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasacích stížnostech úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 6. června 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu