



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: **Pure Power s. r. o.**, se sídlem Údolní 420/13, Brno, zastoupený Mgr. Hynkem Peroutkou, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 4. 2013, č. j. 10 Af 16/2013 – 32,

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 18. 4. 2013, č. j. 10 Af 16/2013 – 32, žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích (dále jen „finanční ředitelství“) ze dne 12. 11. 2012, č. j. 8319/12-1200, jímž byla zamítnuta odvolání a potvrzena rozhodnutí Finančního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 20. 9. 2012, č. j. 432512/12/077910302673 a č. j. 432526/12/077910302673, kterými byly zamítnuty stížnosti na postup plátce daně - společnosti E.ON Distribuce, a. s. Krajský soud v odůvodnění rozsudku poukázal na platnou právní úpravu obsaženou v zákoně č. 402/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře“). Touto novelou došlo k uzákonění odvodu za elektřinu ze slunečního záření vyrobenou v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 ze zařízení uvedených do provozu v době od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 (§ 7a zákona o podpoře). Poplatníkem odvodu je výrobce elektřiny ze slunečního záření a plátcem je provozovatel přenosové soustavy. Základem odvodu je částka bez daně z přidané hodnoty hrazená plátcem odvodu formou výkupní ceny a sazba činí 26 %.

Při posouzení převážné části žalobních námitek postupoval krajský soud podle nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp.zn. Pl. ÚS 17/11, kterým Ústavní soud návrh na zrušení některých ustanovení zákona o podpoře zamítl. Se zohledněním tohoto nálezu dospěl krajský soud k závěru, že odvod nebyl v rozporu s právním řádem České republiky. Zákonné garance poskytnuté výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů nebyly porušeny. Nedošlo k porušení ani dalších principů a to důvěry v právo, zákazu retroaktivity, porušení principu přiměřenosti a rovnosti při zásazích do základních práv, nebylo porušeno základní právo na ochranu vlastnictví. Krajský soud neshledal ani rozpor odvodu s ústavním pořádkem či protiprávnost výběru odvodu nebo protiprávní jednání distributora. Právě těmito námitkami se podrobně zabýval ve výše citovaném nálezu Ústavní soud. Pokud finanční orgány postupovaly v souladu se zákonem, který byl Ústavním soudem hodnocen jako souladný s ústavním pořádkem, je rozhodnutí věcně správné. Nejedná se o nesprávné právní posouzení věci, ani formalistický postup správce daně. K stěžovatelem poukazovanému individuálnímu přístupu v souvislosti s neúnosnou zátěží odvodu krajský soud uvedl, že i tuto část právního názoru Ústavního soudu je třeba vnímat v celém kontextu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a právní úpravy nejen příslušného odvodu, ale i celého správního soudnictví. Úkolem soudu je při dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů do správních řízení posoudit v mezích žalobních námitek vznesených ve lhůtě 2 měsíců od právní moci napadeného rozhodnutí, zda bylo rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem. Použil-li správní orgán správní uvážení, je soud oprávněn posoudit pouze to, zda toto uvážení nevybočilo z mezí a hledisek daných zákonem. Správní soudy jsou soudy přezkumnými a nemohou nahrazovat úvahy správních orgánů. To se týká právě požadavků, které stěžovatel vyslovil v žalobě. Správnímu soudu podle právního rámce přezkumu vydaných správních rozhodnutí podle soudního řádu správního taková možnost nenáleží. Jiný postup by zpochybňoval samotnou koncepci správního soudnictví založenou na přezkumu správních rozhodnutí. Argumentuje-li stěžovatel v této souvislosti nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/11 je třeba odkázat na odst. 88 tohoto nálezu, kde Ústavní soud uvedl, že je nutno při individuálním posouzení každého případu vzít v úvahu určitou míru podnikatelského a ekonomického rizika výroby elektřiny ve fotovoltaické elektrárně, která je bezpochyby podnikáním. Ne vždy totiž u poplatníka, který se po zavedení odvodu ocitl ve ztrátě či dočasné neschopnosti dostát závazkům, musí být příčinou právě zavedení odvodu. Z nálezu Ústavního soudu dále plyne, že v každém jednotlivém případě je třeba vzít v úvahu i povinnost podnikatele nastavit své cash flow tak, aby mohl reagovat na změny podmínek trhu, protože nelze spoléhat pouze na výši poskytované podpory nebo výši výkupních cen. Ústavní soud rovněž uvedl, že snížení podpory poskytované provozovatelům fotovoltaických elektráren neznamená porušení zaručených práv těchto subjektů. Neměnnosti státní podpory do budoucna nelze z hlediska ústavního přisvědčit. Podle krajského soudu lze rovněž odkázat i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který právě k dodržení garancí výše výnosů za jednotku elektřiny po dobu 15 let rovněž odkázal na závěry Ústavního soudu a zdůraznil, že ani tomuto soudu nepřísluší v této souvislosti se závěry finálního interpreta Ústavy polemizovat. K otázce nedodržení zákonných garancí se podrobně vyjádřil Nejvyšší správní soud kupř. v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 - 40. Vyplývá z něho, že žalobce by musel ke svým tvrzením již ve stížnosti na postup plátce daně poukázat na svou specifickou hospodářskou situaci a likvidační dopady srážení odvodu. Nemohl by ustát u pouhého tvrzení, ale vzhledem k povinnosti důkazní by musel hospodářskou situaci popsat, uvést jaké náklady vynaložil na pořízení fotovoltaické elektrárny, kolik stojí provoz, apod., aby byl konkrétními důkazy podložen likvidační důsledek odvodu. Nic takového stěžovatel nedoložil. Jak uvedl i Nejvyšší správní soud není věcí soudu, aby vyhledával za stěžovatele důkazní prostředky. Pokud stěžovatel hodlal tvrdit, že na něho bylo ustanovení právní úpravy odvodu aplikováno nezákonně, měl již před daňovými orgány prokázat, že se v jeho konkrétním a specifickém případě jedná o rdousící efekt odvodu a nikoliv tyto námitky uplatnit až v řízení soudním. Soud podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. K tomu je ještě třeba uvést, že pokud stěžovatel novou argumentaci doplnil po vydání nálezu Ústavního soudu, pak Ústavní soud nezměnil právní

pokračování

úpravu odvodu, naopak jeho ústavnost potvrdil, pouze v odůvodnění připustil jednu z již dříve existujících možných alternativ. Stěžovatel mohl likvidační efekt namítat od počátku svého nesouhlasu s odvodem. Stěžovatel však uplatňoval zcela jiné výhrady a své důkazní břemeno neunesl. Teprve poté, kdy soud takovou argumentaci neakceptoval, doplnil argumentaci novou. Ani v této nové argumentaci však nedoložil žádné konkrétní důkazy. Stěžovateli nelze přisvědčit, že Ústavní soud nepřezkoumával konkrétní právní předpis z hlediska mezinárodních závazků případně komunitárního práva. Navíc krajský soud k stěžovatelem zmiňované směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/77/S ze dne 27. 9. 2001 a směrnici týčž orgánů č. 2009/28/S z 23. 4. 2009 uvedl, že nestanovují povinnost podpory solárních elektráren na volné ploše a podpory ostrovních elektrických systémů ani nepředepisují způsob podpory obnovitelných zdrojů.

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 krajský soud při posouzení věci vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, ačkoli Ústavní soud ústavní stížnost skupiny senátorů zamítl a vyslovil se ve smyslu, že posuzovaná zákonná ustanovení v obecné rovině nejsou protiústavní a podotkl, že v případě jednotlivých výrobců solární energie, které zavedení odvodu z energie přivedlo na samotnou hranici existence, tomu tak však být může. Tento závěr Ústavního soudu krajský soud v napadeném rozsudku nezohlednil, přestože stěžovatel v žalobě popsal svou konkrétní hospodářskou situaci. Stěžovatel zdůraznil, že si na pořízení fotovoltaické elektrárny vzal úvěr ve výši 55.689.000 Kč. K žalobě přiložil úvěrovou smlouvu i splátkový kalendář, z nichž je zřejmé, že se splátky budou neustále zvyšovat, a to až do roku 2024, což může stěžovatele přivést na samotnou hranici existence. Stěžovatel dále přiložil účetní závěrku za rok 2011, kde ve sloupci „běžné období“ jsou znázorněny výsledky za rok 2011 a ve sloupci: „minulé období“ jsou znázorněny výsledky za rok 2010. Jak je patrné z výkazu zisku a ztráty, výsledek hospodaření se po zavedení odvodu (tj. za rok 2011) zhoršil o cca 25% oproti roku 2010. Jinými slovy, stěžovatel se po zavedení odvodu dostal do ztráty vyšší o cca 25% v porovnání s rokem 2010, přičemž zde nelze nevidět analogii se sazbou odvodu z elektřiny ze slunečního záření, která činí 26%. K tzv. „rdousícímu účinku“ stěžovatel dále uvedl, že zavedení odvodu má negativní vliv na jeho cash-flow. Jak vyplývá z jeho účetnictví, aby dostal všem svým závazkům, používá krátkodobé finanční výpomoci (cizí zdroje krytí - finanční zdroje z jiných činností společníka), přičemž v roce 2011 se jednalo o částku 900.000 Kč a do 30. 9. 2012 se jedná již o 1.100.000 Kč. Pokud tato situace bude nadále pokračovat, nebude stěžovatel schopen splatit úvěr do 15 let. Vlastní činnost tedy neumožňuje stěžovateli po zavedení odvodů a dalších daňových změnách generovat dostatečné příjmy na to, aby pokryl existující závazky, a musí si na jejich úhradu brát další. Celková vstupní cena elektrárny činila 67.942.743 Kč bez DPH, náklady spojené s vybudováním elektrárny činily 3.408.000 Kč a pozemek pod elektrárnu byl pořízen za 1.422.000 Kč. Po zavedení odvodu a následném zhoršení hospodářské situace stěžovatele tedy ani garance ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o podpoře nemusí být v patnáctiletém období dodrženy. Je nepochybné, že pro stěžovatele zavedení tohoto odvodu má likvidační efekt a v důsledku toho působí protiústavně. K tvrzení krajského soudu, že měl již před daňovými orgány prokázat, že se v jeho konkrétním případě jedná o rdousící efekt odvodu, stěžovatel uvedl, že již ve stížnostech na postup plátce daně existenci tzv. „rdousícího efektu“ v jeho konkrétním případě tvrdil. Nicméně, jak uvedl odvolací orgán, správce daně nemohl k tomuto tvrzení, ani k jiným argumentům stěžovatele ohledně případné neústavnosti odvodu energie ze slunečního záření přihlídnout, jelikož správce daně není oprávněn rozhodovat o souladu či rozporu jakéhokoliv zákona s Listinou základních práv a svobod. Dále stěžovatel namítal, že poukaz krajského soudu na ustanovení § 75 s. ř. s., podle něhož soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a tudíž se soud nemůže zabývat argumentací o rdousícím efektu uvedenou až v žalobě, by na tuto specifickou situaci neměl být aplikovatelný, resp. vykládán v neprospěch daňového subjektu. Skutkový a právní stav v době, kdy probíhala

řízení před daňovými orgány, byl shodný se stavem v období, kdy věc začaly posuzovat obecné soudy. Již v době rozhodování správního orgánu stěžovatel čelil silnému ekonomickému tlaku v důsledku nově zavedených odvodů a změn daňové legislativy jak je zřejmé z příložených účetních výkazů a jeho hospodářská situace byla špatná v důsledku projevivšího se „rdousícího efektu“ těchto legislativních změn. I pokud by tyto informace, které posléze uvedl do žaloby, stěžovatel uvedl do stížnosti na postup plátce daně, správce daně by musel rozhodnout stejně a tedy stížnosti zamítnout, neboť neměl možnost posoudit ústavnost odvodu a musel postupovat podle platných a účinných zákonů. Nehledě na to, že správci daně musela být a byla ekonomická situace stěžovatele známa z jeho vlastní činnosti z jeho daňových řízení. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku současně se zrušením rozhodnutí finančních orgánů obou stupňů.

Odvolací finanční ředitelství se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnilo s právním posouzením věci krajským soudem. Podstata sporu je stěžovatelem namítaná protiústavnost výběru srážkové daně na základě ust. § 7a zákona o podpoře. Pokud je správním orgánům obou stupňů vytýkáno, že postupovaly v souladu se zákonnou úpravou, nicméně podle stěžovatele v rozporu s ústavními principy, je tento jeho závěr nutno odmítnout, a to zejména za situace, kdy samotné normativní vyjádření umožňuje nepochybný a jednoznačný gramatický výklad. V daném případě nedošlo ani ke konkurenci výkladových metod právní normy, aby tak alespoň do úvahy přicházel test proporcionality ústavně šetrného výkladu normy. Je tak nutno zcela odmítnout možné spekulativní úvahy o protiústavnosti jednotlivých a explicitních ustanovení zákonů, a to až do té doby, než jsou tato pro protiústavnost zrušena. Tato skutečnost nenastala. Nehledě ke skutečnosti, že souvisejícími otázkami, které nastoluje stěžovatel, se Ústavní soud zabýval v nález ze dne 5. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, kdy shledal ústavní konformitu předmětného ustanovení zákona o podpoře. Moc výkonná, ale i moc soudní, je z těchto pohledů závěry Ústavního soudu vázána, stejně jako je vázána platnou (konformní) úpravou zákonnou, jenž neumožňovala odlišný právní výklad než ten, jenž byl zvolena a aplikován v daném případě. Tento výklad a úmysl (konstatování stavu) jednoznačně našel správně odraz v napadeném rozsudku krajského soudu. Na základě výše uvedených skutečností proto odvolací finanční ředitelství navrhlo zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

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 v Brně, 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se spornými právními otázkami zabýval již v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 – 40, www.nssoud.cz, přičemž vycházel zejména ze závěrů vyslovených Ústavním soudem v nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v řadě dalších rozsudků (např. ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Afs 94/2012 – 28, ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Afs 97/2012 – 32, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 95/2012 – 32, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 100/2012 – 27, ze dne 27. 2. 2013, č. j. 2 Afs 81/2012 – 26, ze dne 21. 3. 2013, č. j. 5 Afs 82/2012 – 34, ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 Afs 104/2012 – 31, a ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 Afs 13/2013 – 25, všechny dostupné na www.nssoud.cz). V dané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit.

pokračování

V daném případě je z napadeného rozsudku zřejmé, že krajský soud při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí v mezích podané žaloby. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, proč ob stojí napadené správní rozhodnutí, resp. proč jsou podle krajského soudu právní závěry vyslovené správním orgánem správné a naopak, z jakých důvodů jsou žalobní námitky nedůvodné. Krajský soud se při hodnocení námítky protiústavnosti napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, bezvýhradně opřel o nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na to, že řízení ve správním soudnictví je přezkumným řízením, v jehož rámci soud posuzuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Krajský soud může podle ust. § 77 s. ř. s. provádět dokazování, což je projev plné soudní jurisdikce, které vyjadřuje jeho oprávnění doplnit skutkový stav věci zjištěný správními orgány. Neznamená však kompetenci, tedy povinnost, provádět dokazování ve skutkových otázkách, které nebyly posuzovány v předcházejícím správním řízení. Měl-li tedy stěžovatel za to, že je pro něj odvod likvidační, bylo na něm, aby tuto okolnost namítal a současně prokazoval v daňovém řízení (srov. § 92 zákona č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Domáhá-li se nyní stěžovatel zohlednění individuálních okolností, 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 nepřihlížel k finanční situaci stěžovatele. V této souvislosti je nutno zmínit, že tvrzení stěžovatele o tom, že již ve stížnostech na postup plátce daně existenci tzv. „rdousícího efektu“ v jeho konkrétním případě tvrdil, je zavádějící a nepřesné. V těchto stížnostech a následně i v podaných odvoláních stěžovatel pouze citoval část odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011, aniž by v souvislosti s ním dovozoval jakékoliv konkrétní důsledky ve vztahu ke své finanční situaci.

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.), účinná od 1. 1. 2011, kdy byl zaveden odvod z elektřiny ze slunečního záření, není v rozporu s ústavním pořádkem. Tímto nálezem byl povinen řídit se 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 i jemu předcházejících správních rozhodnutí z toho důvodu, že je pro něj stanovený odvod likvidační a v důsledku toho působí protiústavně, 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.

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.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu