



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **FVE Veliš, s. r. o.**, se sídlem Náchodská 2106, Nové Město nad Metují, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 17. 1. 2012, č. j. 481/12-1200-506330, a ze dne 27. 2. 2012, č. j. 1300/12-1200-506330, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 11. 2013, č. j. 15 Af 129/2012-46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a obsah kasační stížnosti

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem (dále jen „původní žalovaný“), jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzena rozhodnutí Finančního úřadu v Děčíně (dále jen „správce daně“) o stížnostech žalobkyně na postup plátce daně společnosti ČEZ Distribuce, a. s., při výběru odvodu z elektřiny ze slunečního záření (dále „solární odvod“ nebo jen „odvod“) podle § 7a a násl. zákona

č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

[2] S účinností zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ke dni 1. 1. 2013 se žalovaným namísto původně žalovaného stalo v řízeních navazujících na rozhodnutí Finančního úřadu v Ústí nad Labem Odvolací finanční ředitelství.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí původního žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji rozsudkem ze dne 27. 11. 2013, č. j. 15 Af 129/2012-46, zamítl. Rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka předeslala, že vymezila důvody kasační stížnosti s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 – 57, na základě kterého se otázka konkrétních dopadů srážkových odvodů stala bezvýznamnou. Stěžovatelka proto uplatnila pouze následující námitky: (1) krajský soud porušil zásadu přednosti práva Evropské unie (EU) a nezohlednil, že vnitrostátní právní úprava je s právem EU v rozporu, (2) krajský soud nevypořádal dostatečně návrh stěžovatelky na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.

[6] V žalobě stěžovatelka namítla, že institut srážkového odvodu porušuje principy sekundárního práva EU, které je implementováno prostřednictvím podpory výroby elektřiny ze slunečního záření. Tento institut porušuje také Listinu základních práv EU. Krajský soud vypořádal tuto námitku pouze odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012-40, č. 2808/2013 Sb. NSS, přestože stěžovatelka formulovala návrh na položení předběžné otázky tak, aby se dotýkal otázek, které zmiňovaný rozsudek neřešil. Vypořádání předmětné námitky krajským soudem se tak z části míjelo s její podstatou.

[7] Stěžovatelka proto zopakovala své argumenty a zdůraznila, že považuje za nezpochybnitelné, že garance výkupních cen za dodávky elektřiny vyrobené ze slunečního záření představuje opatření vnitrostátního zákonodárce, kterým je implementováno právo EU. Stěžovatelka nezpochybnila závěr krajského soudu, že právo EU nezakládá povinnost České republiky plnit cíle stanovené směrnicí 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES právě prostřednictvím garance výkupních cen. Pripustila, že právo EU ponechává členským státům široký prostor pro úvahu, jakým způsobem naplní stanovené cíle. Souhlasila také, že garance výkupní ceny nemá předobraz v žádném ustanovení práva EU.

[8] Tyto výchozí předpoklady však nic nemění na skutečnosti, že se jedná o promítnutí práva EU do právního řádu České republiky, a že tak dochází k uplatňování práva EU. Česká republika je proto povinna postupovat podle čl. 51 Listiny základních práv EU. Krajský soud se mýlil, pokud vyšel z předpokladu, že předmětná opatření se nacházejí zcela mimo dosah práva EU.

[9] Pokud stát přistoupil k podpoře formou garantované výkupní ceny, přičemž předem jednoznačně stanovil mechanismus korekce garantované výkupní ceny, založil tím u investorů legitimní očekávání, které je chráněno právem EU. Toto legitimní očekávání bylo porušeno,

pokračování

pokud stát suspendoval uvedený mechanismus v okamžiku, kdy stěžovatelka již neměla možnost reagovat a přehodnotit své rozhodnutí investovat.

[10] Podle krajského soudu Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, vypořádal námitky směřující proti porušení čl. 16, čl. 17 a čl. 52 Listiny základních práv EU. Krajský soud ovšem přehlédl, že Ústavní soud není vázán Listinou základních práv EU a není oprávněn ji ani vykládat. Ani z obsahu nálezu neplyne, že by Ústavní soud posuzoval soulad předmětného odvodu s právem EU, byť se zčásti zabýval obdobnými právními hodnotami, které jsou chráněny Listinou základních práv EU.

[11] Stěžovatelka připojila ke kasační stížnosti návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru:

(1) Je v souladu s čl. 16 a čl. 17 Charty základních práv Evropské unie zákonem č. 402/2010 Sb. založená povinnost výrobce elektřiny ze slunečního záření hradit odvod z dodané elektřiny ve výši 26% garantované výkupní ceny za situace, kdy vnitrostátním právem vytvořený systém podpory výroby elektřiny ze slunečního záření předem stanovil mechanismus úpravy výkupních cen, dle něhož výkupní cena pro nadcházející kalendářní rok stanovená Energetickým regulačním úřadem nemohla být nižší než 95% výkupní ceny stanovené Energetickým regulačním úřadem pro předcházející rok?

(2) Je zásada proporcionality (čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv EU) dodržena v situaci, kdy vnitrostátní zákonodárce nejprve založil za účelem transpozice směrnice 2001/77/ES, resp. směrnice 2009/28/ES, pravomoc Energetického regulačního úřadu stanovit každoročně výkupní ceny a současně stanovil limit meziročního poklesu výkupních cen, ale posléze sám přistoupil k efektivnímu snížení garantované výkupní ceny zcela nezávisle na původně stanoveném mechanismu?

(3) Je v souladu s právem EU závěr Ústavního soudu obsažený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, podle kterého ochrana legitimního očekávání adresátů neznemožňuje zákonodárci přijmout zákonnou úpravu, která změní výkupní cenu bez ohledu na to, že předchozí zákonná úprava obsahovala konkrétní mechanismus budoucích změn výkupní ceny?

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na stanovisku, že správní orgány postupovaly v souladu s účinnou právní úpravou. K námitce rozporu s právem EU žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 8 Afs 93/2013-47. Články 16, 17 a 52 Listiny základních práv EU odpovídají základním právům zakotveným v české Listině základních práv a svobod, kterými se zabýval již Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

II.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

[14] Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že prakticky totožnou kasační stížností se již zabýval v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, č. j. 8 Afs 93/2013-47; stěžovatelku (BEAS ENERGY, s. r. o.) v tomto řízení zastupoval týž advokát jako v nyní posuzovaném případě. Od právní argumentace vyjádřené v citovaném rozsudku nemá ani v nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud důvod se odchylovat, neboť ji považuje za zcela souladnou nejen s relevantní zákonnou úpravou, ale především též s judikatorními závěry Ústavního soudu vyjádřenými v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, jakož i s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013-57, ve věci MGP 2.

[15] Předmětem správního řízení v posuzované věci byla stížnost stěžovatelky na postup plátce daně podle § 237 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“). Touto stížností i následným odvoláním a žalobou se stěžovatelka domáhala ochrany před tvrzeným porušením svých základních práv, zejm. práva na ochranu majetku a svobody podnikání. K porušení mělo dojít v důsledku srážky solárního odvodu z výkupní ceny elektrické energie (§ 7a a násl. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

[16] Rozšířený senát ovšem rozhodl, že konkrétní dopady solárního odvodu na výrobu elektrické energie nelze zohlednit v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v soudním řízení, které na ně navazuje (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci MGP 2). V posuzované věci proto správní orgány nemohly v řízení o stížnosti stěžovatelky zohlednit dopady solárního odvodu do práv stěžovatelky. Nemohl tak učinit ani krajský soud v řízení o žalobě, a to at' již posouzením souladu s vnitrostátním či evropským právem.

[17] Rozšířený senát v odst. 40. usnesení ve věci MGP 2 upozornil, že „*Nejvyšší správní soud rozhodoval již bezmála stovku případů, ve kterých se žalobci pokoušeli dovést likvidační účinky solárního odvodu. Všechny případy byly posuzovány žalovaným správcem daně paušálně, s odkazem na aplikovatelnou právní úpravu a neexistenci žádné výjimky pro nesražení či nevybrání odvodu. Krajské soudy pak jejich žaloby typicky zamítaly pro nepředložení dostatečně konkrétních tvrzení a důkazů prokazujících likvidační účinky odvodu. S ohledem na absenci psané právní úpravy řešící výjimečné situace, v nichž vede solární odvod k ekonomické likvidaci poplatníka, je patrné, že použití institutu stížnosti na postup plátce daně dle § 237 daňového řádu nemůže bez dalšího představovat efektivní ochranu práv těch poplatníků, do jejichž práv bylo vsutku s ohledem na konkrétní okolnosti jejich případu protiústavně zasaženo.*“

[18] Je nepochybné, že judikatura nemůže nepodléhat vývoji. Je třeba ji změnit mj. v situacích, kdy se určité judikatorně vytvořené řešení ukáže jako nefunkční, vyvolávající v praxi problémy. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v jiném svém rozhodnutí, „*[a]rgument požadavkem právní jistoty, a tedy tím, že stálá aplikační praxe je či může být hodnotou sama o sobě, jistě má svoji váhu. Stabilní aplikační praxe zajišťuje dostatečnou předvídatelnost právní regulace, snižuje transakční náklady účastníků právních vztahů a umožňuje lepší plánování jejich jednání. Proto obvykle platí, že čím déle byl určitý výklad zákona aplikován, tím silnější musí být důvody pro změnu takové aplikační praxe, neboť tím více je změnou dotčena právní jistota. Soudy jsou však povolány k tomu, aby nalézaly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho „správný“ obsah, přičemž – systémově vzato – v úvahu se nabízející interpretační alternativy musí být vždy možno seřadit podle míry jejich přesvědčivosti a pouze jedna jediná může být shledána za daných okolností nejpřesvědčivější. Změna judikatury je proto namístě vždy, dospěje-li soud k závěru, že dosud aplikovaná interpretační alternativa není správná, tj. že je z dobrých důvodů méně přesvědčivá než jiné nabízející se interpretace a že i při zohlednění hodnoty, kterou za daných okolností i se zohledněním délky dosavadní aplikační praxe, od níž se má ustoupit, představují právní jistota a s ní spojený zájem na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů, nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS, odst. 37.).

pokračování

[19] V citované pasáži (zde v odst. [17] shora) svého usnesení rozšířený senát vysvětlil, že třebaže již rozhodoval bezmála stovku případů, dosavadní průběh řízení v těchto věcech těžko může založit legitimní očekávání výrobců elektrické energie v další aplikaci téže judikatury, a to pro její zjevnou neefektivnost danou absencí její opory v psaném právu. Jak rozšířený senát podrobně vysvětlil, stížnost dle § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcí daně při uplatňování srážkové daně. Stížnost 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 absurdní klást na plátce povinnost, *nota bene* bez jakékoliv psané právní úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka. I kdyby se snad však tento institut aplikoval na solární odvod pouze přiměřeně a žádost o vysvětlení adresovaná plátcí byla jen jakýmsi formálním mezikrokem pro následné uplatnění stížnosti u správce daně, umožňuje § 237 odst. 3 daňového řádu správci daně přezkoumat pouze postup plátce, tj. zda plátce při srážce solárního odvodu postupoval v souladu se zákonem o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Ten kromě osvobození malých výrobců nepřipouští žádné výjimky, na základě kterých by byl plátce odvodu své zákonné povinnosti zproštěn, jinými slovy neobsahuje žádný zvláštní mechanismus, jenž umožní individuální přístup k výrobcům. Totéž ostatně konstatoval v odst. 89. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 sám Ústavní soud. Bylo by z ústavního hlediska a s ohledem na požadavky dělby moci přinejmenším problematické, aby neexistenci psané právní úpravy nahradila bez dalšího moc soudní (odst. 38. a 39. usnesení ve věci MGP 2).

[20] Rozšířený senát interpretoval detailně nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, ale též další judikaturu Ústavního soudu. Přitom dospěl k závěru, že příkaz Ústavního soudu posoudit případné excesivní individuální dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie dopadá nejen na soudy, ale též na zákonodárce a exekutivu. Na prvním místě přichází v úvahu změna zákona, včetně obecného vymezení podmínek rdousícího efektu solárního odvodu tak, jak naznačil Ústavní soud. Bez takovéto změny pak leží povinnost na ministroví financí, aby „rozhodnutím“ dle § 260 daňového řádu vymezit obecně okruh případů, ve kterých jsou účinky solárního odvodu již protiústavní. Paušální uplatnění solárního odvodu totiž může při konkrétních skutkových okolnostech způsobovat značné nesrovnalosti ve smyslu § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu, které mohou dosahovat v konkrétních případech dokonce likvidačních účinků a vést k protiústavnosti odvodu.

[21] Právě z těchto důvodů rozšířený senát v odst. 56. usnesení ve věci MGP 2 dovodil, že „[r]ozhodnutí o prominutí solárního odvodu je za stávající zákonné úpravy jediným institutem, jehož prostřednictvím výkonná moc dostojí výslovnému pokynu Ústavního soudu a splní tak povinnost uplatnit individuální přístup k jednotlivým výrobcům, kteří se nacházejí ve výjimečné situaci předvídané nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Úvaha ministra financí, zda takové rozhodnutí vydat či nevydat, se proto nemůže odehrávat ve sféře ‚absolutního‘ správního uvážení.“

[22] Nelze též konstatovat, že by rozšířený senát ponechával stěžovatelku bez jakékoliv soudní ochrany, zcela v libovůli ministra financí. Jak totiž uvedl rozšířený senát v odst. 57. usnesení ve věci MGP 2, „[e]ventuální nečinnost moci výkonné by dokonce mohla nabýt podobu nečinnosti protiústavní a nemohla by zůstat bez soudní sankce“ [v tomto aspektu odkázal rozšířený senát na povinnost soudní moci v případě dlouhodobé nečinnosti normotvůrce vyplnit protiústavní mezeru v právu namísto normotvůrce - viz nález ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; č. 252/2006 Sb.)]. Stěžovatelčin odkaz na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (konkrétně na rozsudek ze dne 27. 4. 2010, *Tanase proti Moldavsku*, stížnost č. 7/08, ECHR 2010,

§ 120-123) považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelný, neboť Evropský soud pro lidská práva zde hodnotil efektivitu prostředku ochrany (možnost podání stížnosti k ombudsmanovi) pouze ve vztahu k čl. 35 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), tedy pro účely posouzení přijatelnosti k němu podané stížnosti.

[23] Otázka souladu solárního odvodu s právem EU by přitom nastala pouze v případě, že by krajský soud byl povinen rozhodnout o dopadu solárního obvodu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky (srov. § 2 s. ř. s.). Pro posouzení této otázky však nebyl v řízení před krajským soudem vzhledem k výše uvedenému prostor.

[24] Podle rozšířeného senátu použití institutu stížnosti na postup plátce nemůže s ohledem na chybějící právní úpravu řešící výjimečné situace představovat účinnou ochranu práv těch poplatníků, do jejichž práv bylo vskutku s ohledem na konkrétní okolnosti jejich případu zasazeno. Rozhodnutí o souladu solárního odvodu s právem EU v abstraktní rovině by bylo pouze rozhodnutím akademickým, které by nemohlo mít dopad do veřejných subjektivních práv stěžovatelky a nemohlo by ovlivnit výrok rozsudku krajského soudu. Za této situace nebylo namístě, aby krajský soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru, protože se nejednalo o otázku, která by byla nezbytná k vynesení rozsudku (srov. čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). Z téhož důvodu nevznikla ani Nejvyššímu správnímu soudu povinnost obrátit se na Soudní dvůr.

[25] Rozsudek krajského soudu proto nemohl být nepřezkoumatelný z důvodu tvrzeného nedostatečného vypořádání návrhu na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.

[26] Také námitka, že krajský soud porušil zásadu přednosti práva EU, pokud nezohlednil rozpor vnitrostátní právní úpravy s právem EU, je s ohledem na výše uvedené bezpředmětná.

[27] V souvislosti s již uvedeným je však třeba korigovat názor krajského soudu, že stěžovatelka měla uplatnit a doložit námitku rdousícího efektu solárního odvodu již v řízení o stížnosti na postup plátce daně. Tento názor vyšel z chybného předpokladu, že správce daně mohl posoudit konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie v řízení podle § 237 daňového řádu. Přes tento dílčí nesprávný závěr je napadený rozsudek věcně správný a Nejvyšší správní soud neshledal důvod k jeho zrušení (srov. např. rozsudky ze dne 16. 1. 2014, č. j. 7 Afs 108/2013-36 nebo č. j. 7 Afs 120/2013-37). Krajský soud zamítl žalobu důvodně, protože úprava solárního odvodu je v obecné rovině v souladu s ústavním pořádkem (viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 17/11) a v konkrétní rovině nemohly správní orgány v řízení o stížnosti na postup plátce daně zohlednit dopady solárního odvodu na stěžovatelku (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 76/2013-57).

III.

Závěr a náklady řízení

[28] Souhrnně lze k věci konstatovat, že žalovaný, resp. původní žalovaný, dospěl procesně bezvadným způsobem k závěrům respektujícím relevantní zákonnou úpravu; práva stěžovatelky nebyla v daňových řízeních ani v rozhodnutích jimi završenými nikterak zkrácena. Krajský soud následně podanou žalobu správně a s dostatečným odůvodněním zamítl (byť jeho závěry Nejvyšší správní soud ve světle usnesení rozšířeného senátu ve věci MGP 2 korigoval), a to aniž by se při svém rozhodování dopustil jakéhokoliv pochybení způsobilého přivodit zrušení stěžovaného rozsudku.

pokračování

[29] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[30] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemají účastníci dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. května 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu