



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **SOLAR PROTECTION, s. r. o.**, se sídlem Česká 283, Česká, zastoupeného Mgr. Jiřím Šebestou, advokátem se sídlem Čechyňská 16, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 8. 2014, č. j. 62 Af 81/2013 - 39,

**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 Brně rozsudkem ze dne 1. 8. 2014, č. j. 62 Af 81/2013 - 39, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 28. 6. 2013, č. j. 17564/13/5000-14203-706599, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu (dále jen „správce daně“) ze dne 23. 10. 2012, č. j. 67761/12/013063303318, jímž nebylo vyhověno stížnosti stěžovatele na postup plátce daně (společnost E. ON Distribuce, a. s.) při výběru odvodu z elektřiny ze slunečního záření (dále jen „solární odvod“) podle ust. § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře výroby elektřiny“). Krajský soud v odůvodnění rozsudku odkázal na závěry vyslovené Ústavním soudem, který se ústavností solárního odvodu upraveného v ust. § 7a až § 7i zákona o podpoře výroby elektřiny zabýval a v nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, publ. pod č. 220/2012 Sb., vyslovil, že solární odvod je v souladu s ústavním pořádkem. Krajský soud dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013 - 57, podle něhož není v kompetenci finančních úřadů posuzovat dopady solárního odvodu na poplatníka z pohledu jejich ústavněprávní konformity. Rozšířený senát v tomto usnesení dospěl k závěru,

že tzv. rdousící efekt solárního odvodu má být řešen institutem prominutí daně (§ 260 zákona č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dále jen „daňový řád“). Krajský soud s ohledem na závěry vyplývající z nálezu Ústavního soudu a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že postup odvolacího finančního ředitelství byl zákonný.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud se nezabýval konkrétními okolnostmi případu a rozsudek odůvodnil výlučně odkazem na nález Ústavního soudu a jeho odůvodnění. Závěry Ústavního soudu nemohou být právně závazné pro rozhodnutí v této věci, jelikož samotná změna výkupních cen (ke které došlo zavedením solárního odvodu zákonem č. 402/2010 Sb., ve znění pozdějších předpisů; viz bod 45 uvedeného nálezu Ústavního soudu) není automaticky aplikovatelná na všechny výrobce elektřiny ze slunečního záření se zařízeními uvedenými do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. K tomuto závěru dospěl stěžovatel na základě úvahy, že ust. § 7a a násl. zákona o podpoře výroby elektřiny je nutné vykládat v souvislosti s ostatními ustanoveními tohoto zákona. Konkrétně ust. § 6 odst. 4 uvedeného předpisu stanovilo, a to i před účinností zákona č. 402/2010 Sb., možnost snížení výkupních cen i pod zákonem garantovaných 95 % hodnoty výkupních cen platných v době rozhodování o nové ceně. Takové mimořádné snížení ceny však bylo možné pouze u těch výrobců elektřiny, u kterých bylo v době, v němž se o novém stanovení výkupních cen rozhoduje, dosaženo návratnosti investic kratší než 11 let. U těch výrobců elektřiny, u kterých nebylo dosaženo návratnosti investic v době kratší než 11 let, není podle stěžovatele na místě aplikovat ust. § 7a a násl. zákona o podpoře výroby elektřiny. Stěžovatel dále namítal, že výklad zákona o podpoře výroby elektřiny vedoucí k uplatnění solárního odvodu je v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (dále jen „směrnice 2009/28/ES“). Výklad zákona o podpoře výroby elektřiny, který vede k popření zákonem zajišťované stability právní úpravy podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, je v přímém rozporu se základními cíly citované směrnice. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení za účelem předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru, zda je v souladu s evropským právem takový výklad české právní úpravy podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, podle kterého by měl být odvod z elektřiny zavedený zákonem č. 402/2010 Sb. aplikován na veškeré výrobce elektrické energie ze slunečního záření se zařízeními uvedenými do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010, a to i přes nadále platná ostatní ustanovení zákona o podpoře výroby elektřiny (zvláště pak § 6 odst. 4 citovaného předpisu) a zejména s ohledem na znění směrnice 2009/28/ES. Pokud by Nejvyšší správní soud nepostupoval uvedeným způsobem, navrhl stěžovatel, aby zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí odvolacího finančního ředitelství a správce daně a věc vrátil příslušnému finančnímu úřadu k dalšímu řízení.

Odvolací finanční ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že vůči stěžovateli bylo postupováno v souladu s právní úpravou, byly naplněny zákonné podmínky pro solární odvod, a proto plátce daně stěžovateli zákonem předepsaný solární odvod řádně srazil. Odvolací finanční ředitelství dále poukázalo na nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, v němž Ústavní soud nekonstatoval ani protiústavnost ustanovení upravujících solární odvod, ani kolizi těchto ustanovení s ustanoveními ukládajícími Energetickému regulačnímu úřadu postupovat určitým způsobem při stanovování výkupních cen. Úprava solárního odvodu dopadá na všechny výrobce, pokud vyrábí elektřinu ze slunečního záření, což jasně vyplývá z ust. § 7b zákona o podpoře výroby elektřiny. Ohledně konformity české právní úpravy solárního odvodu se směrnicí 2009/28/ES odvolací finanční ředitelství odkázalo na důvodovou zprávu k zákonu č. 402/2010 Sb., ve které se uvádí, že česká právní úprava není v rozporu s právem Evropské

unie. Odvolací finanční ředitelství proto vyslovalo souhlas se závěry krajského soudu a navrholo, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud již v mnoha svých rozsudcích konstatoval, že úprava solárního odvodu je v obecné rovině v souladu s ústavním pořádkem. Vycházel přitom z odůvodnění nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 17/11, kterým Ústavní soud zamítl návrh na zrušení části zákona o podpoře výroby elektřiny. Podle Ústavního soudu může v některých případech mít solární odvod pro konkrétního výrobce elektrické energie rdousící efekt. S tímto závěrem vyjádřil souhlas i Nejvyšší správní soud a v rozsudcích, např. ze dne 4. 4. 2013 čj. 1 Afs 5/2013 - 35, ze dne 28. 3. 2013, čj. 1 Afs 7/2013 - 33, ze dne 15. 8. 2013, čj. 2 Afs 13/2013 - 28, a ze dne 30. 7. 2013, čj. 2 Afs 53/2013 - 27, připustil možnost vedení dokazování o možném rdousícím efektu v řízení o stížnosti na postup plátce daně, případně v následném soudním řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v usnesení ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013 - 57, dospěl k závěru, že konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektřiny ze slunečního záření nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v soudním řízení, protože ust. § 237 daňového řádu umožňuje správci daně přezkoumat pouze postup plátce, tj. zda při srážce solárního odvodu postupoval v souladu se zákonem o podpoře výroby elektřiny. Ten kromě osvobození malých výrobců nepřipouští žádné výjimky, na základě kterých by byl plátce odvodu své zákonné povinnosti zproštěn, tzn. neobsahuje žádný zvláštní mechanismus, jenž umožní individuální přístup k výrobcům.

Stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybnil výše uvedené závěry Ústavního soudu, ale namítl, že zavedením solárního odvodu došlo ke změně výkupních cen elektřiny ze slunečního záření. Tato změna výkupních cen není podle stěžovatele automaticky aplikovatelná na všechny výrobce elektřiny ze slunečního záření, neboť ust. § 7a a násl. zákona o podpoře výroby elektřiny je nutné vykládat v souvislosti s ostatními ustanoveními tohoto zákona, konkrétně v souvislosti s ust. § 6 odst. 4 citovaného zákona. Nejvyšší správní soud se touto námitkou zabýval již v rozsudku ze dne 23. 9. 2013, čj. 5 Afs 81/2012 - 26, ve kterém nejprve odkázal na důvodové zprávy k zákonům č. 137/2010 Sb. a č. 402/2010 Sb. a následně popsal problematickou situaci, před kterou stál zákonodárce v době přijímání právní úpravy regulující solární odvod. Následně v uvedeném rozsudku uvedl, že „*ustanovení věty druhé § 6 odst. 4 o podpoře výroby elektřiny nebylo dle přechodných ustanovení možné aplikovat na stanovení výkupních cen pro zdroje uvedené do provozu před 1. 1. 2011 a právě proto zákonodárce přistoupil k přijetí zákona č. 402/2010 Sb., kterým došlo k zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření pro ta zařízení, která svoji činnost zahájila v roce 2009 a 2010, tj. v období, kdy výše poskytnuté podpory neodpovídala snížení investičních nákladů na výstavbu solárního zařízení a současně do úvahy nepřicházela ani aplikace věty druhé § 6 odst. 4 zákona o podpoře výroby elektřiny.*“ Dále je třeba zdůraznit, že smyslem a účelem právní úpravy regulující solární odvod, která byla do zákona o podpoře výroby elektřiny včleněna zákonem č. 402/2010 Sb., byla snaha o snížení nepřiměřených výkupních cen i u těch provozovatelů solárních zařízení, kteří svou činnost zahájili v letech 2009 a 2010, a na které nebylo možné v důsledku přechodných ustanovení aplikovat ust. § 6 odst. 4 zákona o podpoře výroby elektřiny. Námitka stěžovatele, že aplikace § 7a a násl. citovaného zákona je v jeho případě vyloučena právě v důsledku znění ust. § 6 odst. 4 citovaného zákona, se tak zcela míjí s účelem předmětné právní úpravy, kterým je snaha o snížení nepřiměřených výkupních cen u předmětné skupiny provozovatelů, do které náleží i stěžovatel. Jakkoliv spolu sice ust. § 6 a § 7a a násl. zákona o podpoře výroby elektřiny úzce souvisejí, upravují dva zcela samostatné právní instituty. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudcích ze dne 24. 6. 2013, čj. 5 Afs 47/2013 - 24, čj. 5 Afs 38/2013 - 25

a čj. 5 Afs 81/2012 - 26, v nichž uvedl, že „[z]atímco § 6 upravuje způsob určování výkupních cen elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie, § 7a upravuje odvod za elektřinu ze slunečního záření. Jedná se tak o institut představující projev fiskální politiky státu v oblasti podnikání s elektřinou pocházející z obnovitelných zdrojů energie, jehož aplikace je zcela nezávislá na aplikaci § 6 zákona o podpoře výroby elektřiny.“ Nejvyšší správní soud proto shledal námitku stěžovatele nedůvodnou.

Stěžovatel dále namítal, že výklad zákona o podpoře výroby elektřiny, který vede k uplatnění solárního odvodu, a tím k popření zákonem zajišťované stability právní úpravy podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, je v rozporu se směrnicí 2009/28/ES, a proto navrhl, aby bylo řízení o kasační stížnosti přerušeno za účelem položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 9. 1. 2013, čj. 1 Afs 94/2012 - 28, uvedl, že „smyslem směrnice 2009/28/ES je zavázat státy k dosažení stanoveného podílu energie vyrobené z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie do roku 2020. Dle čl. 3 odst. 2 směrnice jsou státy povinny zavést opatření, kterými účinným způsobem zajistí dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů. Za tímto účelem mohou členské státy zavést režim podpory (čl. 3 odst. 3), jímž se rozumí jakýkoli nástroj, režim či mechanismus uplatňovaný členským státem či skupinou členských států, který podporuje užívání energie z obnovitelných zdrojů snížením nákladů na výrobu této energie, zvýšením ceny, za kterou ji lze prodat, nebo zvýšením množství takto prodané energie prostřednictvím povinnosti využívat energii z obnovitelných zdrojů nebo jinak. To zahrnuje mimo jiné investiční pomoc, osvobození od daně nebo snížení či vrácení daně, režimy podpory pro povinnost využívat energii z obnovitelných zdrojů, včetně režimů používajících zelené certifikáty, a režimy přímé cenové podpory, včetně tarifů výkupních cen a plateb prémie. Cílem směrnice je tedy dosažení minimálního stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie na území Evropské unie, a to prostřednictvím dosažení minimálního podílu energie z obnovitelných zdrojů stanoveného diferencované pro jednotlivé členské státy.“ Dále bylo v tomto rozsudku vysloveno, že směrnice 2009/28/ES ukládá České republice povinnost zajistit, aby podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů dosáhl v roce 2020 13% hrubé konečné spotřeby energie, ale přitom ji ponechává prostor pro uvážení, jakými konkrétními opatřeními bude tohoto cíle dosaženo. Směrnice 2009/28/ES žádným způsobem nepředepisuje, že by stát musel přijmout nějaká konkrétní opatření, např. zaručení výkupních cen, zaručení návratnosti investic, příspěvek na pořízení fotovoltaických elektráren, osvobození výroby energie z obnovitelných zdrojů od daně apod. Směrnice 2009/28/ES neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by bylo možné dovodit právo stěžovatele na stabilitu výkupních cen za dodávky elektřiny do distribuční sítě, potažmo tedy zákaz provádět daňové srážky z příjmů provozovatele fotovoltaických elektráren. Jelikož směrnice 2009/28/ES nestanoví dostatečně určitý, přesný a bezpodmínečný závazek členského státu vůči stěžovateli, není splněna jedna z podmínek přímého účinku směrnice, a stěžovatel není oprávněn se v řízení před vnitrostátním soudem této směrnicí dovolávat. Právní úprava solárního odvodu nemá předobraz v žádné z norem evropského práva a žádná z těchto norem ani zavedení tohoto odvodu nebrání. Proto Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, čj. 2 Afs 81/2012 - 26, ze dne 16. 5. 2013, čj. 7 Afs 38/2013 - 21, a ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Afs 15/2013 - 29).

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje § 109 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 15. ledna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu