



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 Dubčany s. r. o.**, se sídlem nám. 14. října 1307/2, Praha 5, zast. Mgr. Přemyslem Pechlátém, advokátem se sídlem Heydukova 505/3, České Budějovice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 472/31, Brno, proti rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 30. 12. 2011, čj. 12091/11-1200-506330, ze dne 23. 11. 2012, čj. 12922/12-1200-506901, a ze dne 23. 5. 2013, čj. 14605/13/5000-14203-706599, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně proti rozsudkům Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 Af 96/2012-47, čj. 15 Af 426/2012-38 a čj. 15 Af 115/2013-42,

t a k t o :

- I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 Afs 271/2014, sp. zn. 10 Afs 272/2014 a sp. zn. 10 Afs 273/2014 **se spojují** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 10 Afs 271/2014.
- II. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně provozuje fotovoltaickou elektrárnu FVE Dubčany. Společnost ČEZ Distribuce, a. s., jako provozovatel distribuční soustavy a plátce daně - odvodu z elektřiny ze slunečního záření (dále též „plátce“) za měsíce leden 2011 až květen 2011 provedla srážku odvodu z elektřiny v souladu s § 7a násl. zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (dále též jen „zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů“). Žalobkyně podala podle § 237 odst. 3 daňového řádu

stížnost na postup plátce k Finančnímu úřadu v Děčíně. Tento finanční úřad celkem v pěti rozhodnutích vztahujících se k pěti uvedeným měsícům stížnosti žalobkyně zamítl. Odvolání proti těmto pěti rozhodnutím zamítl tehdejší odvolací orgán, Finanční ředitelství v Ústí nad Labem, rozhodnutím ze dne 30. 12. 2011, označeným v záhlaví tohoto rozsudku. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolacího orgánu žalobu, kterou krajský soud zamítl rozsudkem čj. 15 Af 96/2012-47. Tato věc je vedena Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 10 Afs 271/2014.

[2] Obdobnou srážku odvodu z elektřiny provedl plátce za měsíce leden až červen 2012. Žalobkyně podala stížnost na postup plátce k finančnímu úřadu. Ten v šesti rozhodnutích stížnosti zamítl. Odvolání proti těmto rozhodnutím zamítlo Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 23. 11. 2012. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolacího orgánu žalobu, kterou krajský soud zamítl rozsudkem čj. 15 Af 426/2012 – 38. Tato věc je vedena Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 10 Afs 272/2014.

[3] Další srážku odvodu z elektřiny provedl plátce za měsíce červenec a srpen 2012. Žalobkyně opětovně podala stížnost na postup plátce k finančnímu úřadu, který dvěma rozhodnutími stížnosti zamítl. Odvolání proti těmto rozhodnutím zamítlo Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 23. 5. 2013. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolacího orgánu žalobu, kterou krajský soud zamítl rozsudkem čj. 15 Af 115/2013-42. Tato věc je vedena Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 10 Afs 273/2014.

[4] V průběhu řízení před krajským soudem se v důsledku změny právní úpravy stalo příslušným odvolacím orgánem Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně; v dalším textu proto Nejvyšší správní soud používá již jen termín „žalovaný“.

[5] Krajský soud ve všech třech rozsudcích použil v podstatě stejnou argumentaci. Vycházel z toho, že otázkou souladu úpravy odvodu z elektřiny ze slunečního záření s ústavním pořádkem se podrobně zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, na který krajský soud v plném rozsahu odkázal a stručně z něj citoval. Dále vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 1 Afs 76/2013. Tvrzení a důkazy o protiústavnosti odvodu a jeho likvidačním dopadu na žalobkyni tedy nemohly být v řízeních o stížnosti proti postupu plátce podle § 237 daňového řádu jakkoliv zohledněny a nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Proto soud nevyhověl žádnému z důkazních návrhů žalobkyně, neboť se měly vztahovat k její finanční situaci, jejíž zjištění bylo v tomto řízení nadbytečné.

II.

Stručné shrnutí kasačních stížností a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti všem výše uvedeným rozsudkům krajského soudu kasační stížnosti. V nich má shodně za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku a jeho rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Krajskému soudu vytýká povrchnost, krátkou časovou dotaci na jednání, a rychlost, s níž vyhotovil písemná vyhotovení rozsudků. Stěžovatelka setrvává na názoru, že právní úprava, která stanovila počínaje 1. 1. 2011 podmínky odvodu za elektřinu ze slunečního záření, je úpravou protiústavní. Navíc nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Afs 76/2013 jsou v rozporu. Po rozhodnutí rozšířeného senátu neexistuje žádná účinná možnost ochrany práv stěžovatelky, odkazuje též na rozpor s právem EU.

[7] Žalovaný navrhl kasační stížnosti zamítnout. Odkazuje na již cit. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Domáhá se také přiznání nákladů řízení.

pokračování

III. Spojení věcí

[8] Všechny tři žaloby směřují proti rozhodnutím téhož správního orgánu, skutkově i právně spolu souvisejí. Všechna totiž vycházejí z posouzení právní povahy stejných právních vztahů, byť v odlišných zdaňovacích obdobích. Proti těmto rozhodnutím stěžovatelka uplatnila srovnatelné žalobní námitky, krajský soud své rozsudky v podstatě shodně odůvodnil, stejné jsou i důvody obsažené v kasačních stížnostech. Jsou proto splněny podmínky uvedené v § 39 odst. 1 s. ř. s. Prvním výrokem proto soud spojil řízení o kasačních stížnostech ke společnému projednání.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že jsou podány včas, jde o rozhodnutí, proti nimž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[10] Kasační stížnosti jsou založeny na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz body [11] a [12]), a dále na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (body [13] násl.).

[11] Stěžovatelka vytýká soudu povrchnost, neboť krajský soud si na jednání v každé věci vyhradil deset minut, během nichž věc projednal a následně rozhodl rozsudkem. Tuto námitku lze dle obsahu podřadit pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. jinou vadu řízení před soudem. Podle Nejvyššího správního soudu však bez dalšího nelze pouze na základě jednání v délce 10 minut dovozovat vadu řízení. Pokud se jedná o právně jednoduchou věc, u které není třeba provádět dokazování (k tomu viz bod [17] níže), není vyloučeno provést jednání za zachování všech práv účastníků i v takto krátké době. Napadené rozsudky považuje Nejvyšší správní soud za řádně odůvodněné a plně přezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajský soud dostatečně a srozumitelně objasnil, jak dospěl ke svým závěrům, citoval i tomu odpovídající judikaturu.

[12] Ani vyhotovení písemného vyhotovení rozsudků a jejich doručení během několika dní není vadou řízení ani nezákonností. Lze to naopak považovat za důkaz řádné přípravy soudců na jednání. Jak je uvedeno níže, k projednávání věci existovala v době rozhodnutí krajského soudu četná judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, bylo možno si tedy učinit předběžný názor na právní stránku věci, skutková zjištění při jednání nebyla zpochybněna.

[13] K námitce týkající se ústavnosti zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren lze odkázat v plném rozsahu na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.). Tento nálezy zamítl návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu ČR na zrušení ustanovení § 7a až 7i, § 8 v části „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy“ zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) a dalších norem, které zavedly odvod a zdanění elektřiny vyráběné fotovoltaickými elektrárnami. Tento nálezy popřel protiústavnost těchto norem, popřel i retroaktivitu tzv. „solární daně“, kterou stěžovatelka namítá. Nálezem Ústavního soudu je zdejší soud vázán (čl. 89 odst. 2 Ústavy), vykonatelný nálezy nepřipouští další diskusi o možné protiústavnosti zákona.

[14] Stěžovatelka dále kritizuje právní názor rozšířeného senátu, který je podle jejího názoru v rozporu s citovaným nálezem Ústavního soudu. Názor vyslovený rozšířeným senátem znemožnil stěžovatelce účinnou ochranu jejich práv proti likvidačním účinkům odvodu za elektřinu ze slunečního záření.

[15] Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí následující:

[16] Rozšířený senát svým usnesením ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013-57 (dále též "věc MGP 2") dospěl k závěru, že konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně (§ 237 daňového řádu), ani v soudním řízení, které na ně navazuje. Pokyn Ústavního soudu zohledňovat likvidační účinky solárního odvodu v individuálních případech, vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, je za stávající právní úpravy proveditelný jen prostřednictvím institutu prominutí daně dle § 260 v návaznosti na § 259 daňového řádu.

[17] Krajský soud v projednávané věci nepochybil, pokud neprovedl důkazy navržené stěžovatelkou k posouzení dopadů odvodu na její případ. Při přezkumu rozhodnutí o stížnosti na postup plátce daně podle § 237 daňového řádu soud otázku individuálních dopadů na situaci stěžovatelky posuzovat nemohl, což krajský soud ve svých rozsudcích srozumitelně vysvětlil. Stěžovatelkou navrhované důkazy nemohly v dotčeném daňovém a následně soudním řízení nijak ovlivnit výsledek sporu. Již z povahy řízení o stížnosti na postup plátce daně nebylo možno k těmto důkazům přihlížet. Jednalo se o nadbytečné důkazy, krajský soud se vypořádal s tím, proč pro danou věc nemohly být relevantní, a proto je neprovedl.

[18] Rozšířený senát ve věci MGP 2 podrobně vysvětlil, že stížnost dle § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcům 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, zvláště bez jakékoliv psané právní úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka. I kdyby se tento institut aplikoval na solární odvod pouze přiměřeně a žádost o vysvětlení adresovaná plátcům byla jen formálním mezikrokem pro následné uplatnění stížnosti u správce daně, § 237 odst. 3 daňového řádu umožňuje 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, což konstatoval v bodu 89 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 i Ústavní soud. Bylo by v rozporu s požadavky dělby moci, pokud by neexistenci psané právní úpravy nahradila bez dalšího moc soudní (body 38 a 39 usnesení ve věci MGP 2).

[19] Z těchto důvodů rozšířený senát v bodě 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.“

[20] Nelze přisvědčit tvrzení, že by rozšířený senát ponechával stěžovatelku bez jakékoliv soudní ochrany, zcela v libovůli ministra financí. Jak totiž uvedl rozšířený senát v bodě 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

pokračování

v případě dlouhodobé nečinnosti normotvůrce vyplnit protiústavní mezeru v právu namísto normotvůrce - viz náleze ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; č. 252/2006 Sb.).

[21] Ústavnost právě uvedené judikatury potvrdil Ústavní soud svým náleze ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14, ve věci *PT Energetická*. Ústavní soud připustil, že v některých případech skutečně mohou být provozovatelé fotovoltaických elektráren v neúměrné míře zasaženi solárním odvodem, který by na ně měl likvidační dopad. Je proto na státních orgánech, aby přijaly adekvátní opatření zamezující v extrémních případech tomuto "rdousícímu" efektu. Ústavní soud ve své dřívější judikatuře konstatoval, že je připraven v opodstatněných případech chránit základní práva stěžovatelů, kteří by byli zasaženi ve svých právech nečinností normotvůrce (s odkazem na shora cit. náleze sp. zn. Pl. ÚS 20/05).

[22] Obdobně jako ve věci *PT Energetická* lze shrnout, že do této fáze zatím případ stěžovatelky nedospěl. Nelze tvrdit, že by již nyní bylo zřejmé, že státní moc úmyslně zamýšlela v neakceptovatelné míře zasáhnout do práv stěžovatelky, neboť mj. ani neuběhla doba, v rámci níž stát garantoval návratnost jejích investic. Za této situace tedy nelze dospět jednoznačně k závěru, že by bylo v neúměrné míře zasaženo vlastnické právo stěžovatelky. Proto není možné nahrazovat normotvorbu zákonodárce pro stěžovatelku výhodnou interpretací právních norem (viz bod 35 nálezu *PT Energetická*).

[23] Konečně nelze souhlasit ani s tím, že by shora uvedená judikatura byla v rozporu s právem EU. Jak již uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 80/2012-40, č. 2808/2013 Sb. NSS (věc *CARBOUNION PV*), směrnice 2009/28/ES¹ ani jiné právní předpisy EU nemají v tomto ohledu přímý účinek. Aplikovaná právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření nemá předobraz v žádné z norem práva EU, žádná z těchto norem zavedení tohoto odvodu nebrání. Ostatně stěžovatelka sama žádné konkrétní ustanovení směrnice, jehož výklad by měl být Soudním dvorem EU podán, neoznámila. Poukázala pouze na směrnice v jejich obecnosti. Zavedením odvodu však zcela nepochybně není kompromitován cíl směrnice 2009/28/ES, tedy dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů (blíže viz kauza *CARBOUNION PV*, body 35-42).

V.

Závěr a náklady řízení

[24] Soud na základě výše uvedeného důvodů neshledal kasační stížnosti důvodnými, a proto je podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty zamítl.

[25] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Žalovaný požadoval paušální náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti s odvoláním na náleze ze dne 7. 10. 2014, Pl. ÚS 39/13. Takovýto nárok nicméně nelze přiznat. V tomto lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS, podle něhož „s výkonem působnosti jednotlivých správních orgánů je nerozlučně spojena též povinnost tuto činnost obhájit u nezávislého soudu, povolaného na základě příkazu ústavodárce k ochraně práv jednotlivců (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Náklady takto vzniklé při této standardní činnosti správních orgánů jsou stejně jako veškeré náklady na fungování veřejné správy hrazeny z veřejných rozpočtů, tj. z výtěžku daní a poplatků

¹ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 16–62).

brazených všemi občany na základě zákona“ (usnesení ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, bod 25). Ani žalovanému tedy soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 8. července 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu