



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové v právní věci žalobce: **FVE Klenovka s.r.o.**, se sídlem V Celnici 1031/4, Praha 1, IČ: 290 51 045, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2015, č.j. 427/15/5200-11433-706599,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2015, č.j. 427/15/5200-11433-706599 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta odvolání žalobce proti rozhodnutím Specializovaného finančního úřadu v Praze (dále jen „správce daně“) ze dne 9. 6. 2014, č.j. 121152/14/4000-17104-503402, ze dne 9. 6. 2014, č.j. 121154/14/4000-17104-503402, ze dne 15. 7. 2014, č.j. 149289/14/4000-17104-503402, ze dne 1. 9. 2014, č.j. 174408/14/4000-17104-503402, ze dne 16. 9. 2014, č.j. 190244/14/4000-17104-503402 a ze dne 30. 10. 2014, č.j. 226124/14/4000-17104-503402 (dále jen „prvostupňová rozhodnutí“), a tato rozhodnutí byla potvrzena. Prvostupňovými rozhodnutími správce daně zamítl podle ustanovení § 237 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) stížnosti žalobce na postup plátce daně.

- [2] Žalobce v podané žalobě uvedl, že je právnickou osobou, která podniká v oboru výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Vzhledem k této skutečnosti uzavřel dne 20. 12. 2012 se společností ČEZ Prodej, s.r.o. se sídlem Duhová 1/425, Praha 4, IČ: 272 32 433 (dále jen „plátce daně“) smlouvu, na jejímž základě se žalobce zavázal dodávat do distribuční soustavy společnosti E.ON Distribuce a.s. elektrickou energii, vyrobenou žalobcem v jeho zařízení, a společnost ČEZ Distribuce, a.s. se naopak zavázala za takto dodanou elektrickou energii zaplatit sjednanou úplatu. Na základě smluvního vztahu dodal žalobce v měsících leden až červen 2014 elektrickou energii do přenosového zařízení společnosti ČEZ Distribuce, a.s. a za jednotlivá měsíční období vystavil faktury odpovídající jejich plnění. Ačkoliv plátce daně elektrickou energii do své sítě odebral a rozsah plnění nerozporoval, namísto částek odpovídajících vystaveným fakturám uhradil žalobci částky snížené o odvod za elektřinu ze slunečního záření ve smyslu ustanovení § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 180/2005 Sb.“). Žalobce dále uvedl, že podal proti tomuto postupu námitky k místně příslušnému finančnímu úřadu, které byly správcem daně zamítnuty, přičemž tento postup byl dále potvrzen žalobou napadeným rozhodnutím.
- [3] Žalobce dále uvedl, že nesouhlasí s výrokem napadeného rozhodnutí a považuje je za nezákonné, resp. protiústavní. Uvedl, že zákon č. 180/2005 Sb. byl do českého právního řádu přijat v důsledku implementace směrnice č. 77/2001/ES za účelem podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. S ohledem na prvotní náklady na zřízení elektráren přijal zákonodárce úpravu, která výrobcům elektřiny garantovala výkupní ceny elektrické energie tak, aby bylo dosaženo minimálně patnáctileté návratnosti investic spojených se zřízením elektráren. Výše výkupních cen přitom neměla meziročně poklesnout pod hranici 5 % oproti výkupním cenám roku předchozího. Za těchto podmínek začaly vznikat fotovoltaické elektrárny a jejich prudký nárůst zaskočil dotčené orgány, které pak jednostranně a zcela proti smyslu původní právní úpravy přistoupily k novelizaci zákona č. 180/2005 Sb. tak, že do něj bylo dodatečně přijato výše zmíněné a sporné ustanovení § 7a, které nově zavádí tzv. odvod z elektřiny ze slunečního záření. Žalobce namítl, že zavedení této skryté daně bylo učiněno nejen proti původnímu smyslu zákona č. 180/2005 Sb., resp. předmětné směrnice, ale tato daň byla zavedena jen u některých subjektů, tedy selektivně. Předmětem tohoto odvodu byla totiž pouze elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Tedy ze široké množiny výrobců elektrické energie z obnovitelných zdrojů byla vybrána část výrobců, kteří elektřinu vyrábí v solárních zařízeních a z této podmnožiny pak byly vybrány subjekty, které své zařízení uvedly do provozu v určitém časovém intervalu. Žalobce dále namítal, že odvodová povinnost byla navíc zavedena z částky „obratu“, tedy dotčeným subjektům jsou provozovatelem distribuční soustavy strhávány částky bez toho, aby mohl uplatnit své náklady spojené se zřízením výroby elektřiny a jejím provozem. Z toho důvodu je tato právní úprava pro žalobce likvidační.
- [4] S ohledem na výše uvedené žalobce namítl, že postup žalovaného a správce daně je protiústavní, neboť porušuje zejména jeho vlastnické právo a legitimní očekávání. Uvedl, že Ústavní soud již dříve konstatoval, že právo na ochranu majetku se zřetelem na legitimní očekávání garantované v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je součástí ochrany majetkových práv. Toto základní právo se pak odráží v jednotlivých normách jednoduchého práva, v daném případě

v oblasti daňového práva a orgány daňové správy mají povinnost legitimnímu očekávání jednotlivců poskytnout ochranu. Dále žalobce namítl, že daná úprava působí retroaktivně, a ačkoliv se jedná o retroaktivitu nepravou, v daném případě je nepřipustná, neboť je v kolizi s výše uvedenými základními právy.

- [5] Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí.
- [6] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí. Uvedl, že otázkou protiústavnosti solárního odvodu se detailně zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp.zn. Pl.ÚS 17/11, kde formuloval závěr, že zavedením odvodu sice došlo ke snížení faktické podpory poskytované provozovatelům FVE, ale nejednalo se o zásah, který by ve svém důsledku znamenal porušení ústavně zaručených práv dotčených subjektů. Ústavní soud ve svém nálezu hodnotil zejména vlastnické právo, právo na svobodu podnikání a také případné nerespektování základních náležitostí demokratického a právního státu. Dále žalovaný uvedl, že Ústavní soud dospěl k závěru, že nedošlo k porušení zásady legitimního očekávání. K zásahu do práva žalobce na pokojné užívání majetku žalovaný uvedl, že tento byl ospravedlnitelný, neboť splnil následující podmínky: k zásahu došlo na základě zákona, z legitimního důvodu, resp. v souladu s veřejným zájmem, a tento zásah byl přiměřený (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2014, sp.zn. I.ÚS 3348/2013). Ohledně likvidačních účinků žalovaný odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č.j. 1 Afs 76/2013-57, podle něhož není možné zohlednit individuální okolnosti a případně upustit od výběru odvodu ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v následujícím soudním řízení. Zohlednění případných likvidačních účinků je možné výhradně prostřednictvím institutu prominutí daně podle ustanovení § 260 daňového řádu. Žalovaný dále konstatoval, že správce daně i žalovaný je vázán zásadou legality, která přikazuje postupovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Pokud tedy Ústavní soud shledal předmětnou právní úpravu ústavně konformní, žalovaný je povinen tento závěr respektovat a postupovat v souladu se zákonem č. 180/2005 Sb. Žalovaný tak shrnul, že se v dané věci řídil platnou a účinnou právní úpravou a vzhledem k tomu, že byly naplněny podmínky pro solární odvod, plátce daně žalobci zákonem předepsaný odvod srazil.
- [7] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [8] Na základě smlouvy, uzavřené mezi žalobcem a plátcem daně, fakturoval žalobce plátcovi daně za vyrobenou a distribuovanou elektřinu v měsíci lednu 2014 fakturou č. 4732133315 ze dne 13. 2. 2014 částku 2.632.164 Kč, v měsíci únoru 2014 fakturou č. 4732133316 ze dne 13. 3. 2014 částku 7.360.957 Kč, v měsíci březnu 2014 fakturou č. 4732133317 ze dne 14. 4. 2014 částku 14.132.329 Kč, v měsíci dubnu 2014 fakturou č. 4732133318 ze dne 13. 5. 2014 částku 15.541.818 Kč, v měsíci květnu 2014 fakturou č. 4732133319 ze dne 12. 6. 2014 částku 16.465.738 Kč a v měsíci červnu 2014 fakturou č. 4732133320 částku 18.207.281 Kč. Namísto fakturované částky obdržel za měsíc leden 2014 částku 2.414.629,78 Kč, za měsíc únor 2014 částku 6.752.613,46 Kč, za měsíc březen 2014 částku 12.964.367,90 Kč, za měsíc duben 2014 částku 14.257.370,20 Kč, za měsíce květen 2014 částku 15.104.916,92 Kč a za měsíc červen 2014 částku 16.702.547,02 Kč.
- [9] Následně žalobce zaslal plátcovi daně žádost o vysvětlení podle ustanovení § 237 odst. 1 daňového řádu. Plátce daně v odpovědích na jednotlivé žádosti žalobci sdělil, že postupuje

podle zákona č. 180/2005 Sb., který mu ukládá povinnost srazit a odvést správci daně odvod z elektřiny ze slunečního záření.

- [10] Žalobce proto podal proti postupu plátce daně stížnosti podle ustanovení § 237 daňového řádu u správce daně. Ve stížnostech žalobce poukazoval zejména na to, že solární odvod je protiústavní, a to z důvodu nepřipustné retroaktivity zákona spočívající v zásahu do zákonem garantovaných cen a zjevného rozporu se zásadami daňového práva.
- [11] Rozhodnutími ze dne 9. 6. 2014, č.j. 121152/14/4000-17104-503402, ze dne 9. 6. 2014, č.j. 121154/14/4000-17104-503402, ze dne 15. 7. 2014, č.j. 149289/14/4000-17104-503402, ze dne 1. 9. 2014, č.j. 174408/14/4000-17104-503402, ze dne 16. 9. 2014, č.j. 190244/14/4000-17104-503402 a ze dne 30. 10. 2014, č.j. 226124/14/4000-17104-503402, správce daně stížnosti podle ustanovení § 237 odst. 4 daňového řádu zamítl.
- [12] V odůvodnění těchto rozhodnutí správce daně uvedl, že v daném případě podle ustanovení § 7a násl. zákona č. 180/2005 Sb. měl plátce daně povinnost srazit, vybrat a odvést solární odvod, neboť pro tento postup byly naplněny zákonné podmínky. Uvedl, že plátce daně jako provozovatel regionální distribuční soustavy při řádném splnění své zákonné odvodové povinnosti v podobě srážky vůči žalobci postupoval v souladu s platnou a účinnou právní úpravou a svým jednáním neporušil právní předpisy, jimiž byl vázán.
- [13] Žalobce podal proti těmto rozhodnutím odvolání, v nichž uplatnil shodné námitky jako v podané žalobě.
- [14] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 12. 1. 2015, č.j. 427/15/5200-11433-706599, byla odvolání žalobce zamítnuta a prvostupňová rozhodnutí byla potvrzena.
- [15] V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že na postupu správce daně neshledalo nic nezákonného, neboť správce daně je vázán zákonem a není v jeho moci posuzovat, zda zákon je či není v souladu s ústavním pořádkem. To je úkolem Ústavního soudu, který již obdobná ustanovení předcházejícího zákona č. 180/2005 Sb. přezkoumal a v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 17/11 dospěl k závěru, že solární odvod je v souladu s ústavním pořádkem. Ustanovení zákona č. 180/2005 Sb. upravující solární odvod nebyla nálezem Ústavního soudu zrušena a jsou i nadále jako součást právního řádu obsažena v zákoně č. 180/2005 Sb., a ani plátce daně ani orgány finanční správy jej nemohou svévolně porušovat. Žalovaný se dále podrobně v odůvodnění tohoto rozhodnutí zabýval odvolacími námitkami žalobce.
- [16] Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.
- [17] Žalovaný s projednáním věci bez jednání souhlasil, žalobce se ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Soud tedy postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci samé bez jednání.
- [18] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.

- [19] Městský soud v Praze při posuzování důvodnosti podané žaloby vzal v úvahu skutečnost, že tentýž žalobce podal u soudu několik dalších žalob, jež se týkají skutkově i právně totožných věcí, neboť v nich jde o odvod z elektřiny ze slunečního zařízení. Ve všech níže uvedených případech soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Pro přehled věci pak soud uvádí, že v rozsudku ze dne 24. 8. 2016, 6Af 27/2014-35, zdejší soud přezkoumal rozhodnutí týkající výběru odvodu za měsíce květen až říjen 2013, v rozsudku ze dne 9. 11. 2016, č.j. 3Af 47/2014-35 přezkoumal rozhodnutí ohledně odvodu za měsíce listopad a prosinec 2013, v rozsudku ze dne 29. 5. 2017, č.j. 6Af 58/2013-42 přezkoumal rozhodnutí ohledně odvodu za měsíce srpen a září 2012, v rozsudku ze dne 27. 7. 2017, č.j. 8Af 57/2013-30 přezkoumal rozhodnutí ohledně odvodu za měsíce říjen až prosinec 2012 a konečně v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č.j. 9Af 64/2015-36, přezkoumal rozhodnutí týkající se odvodu za měsíce červenec 2014 až únor 2015. Po posouzení věci dospěl městský soud k závěru, že není důvod k tomu, aby se od závěrů koncipovaných v těchto rozsudcích odchýlil, a proto tyto závěry v plné míře převzal a aplikoval je i na věc nyní rozhodovanou.
- [20] Jádrem žalobní argumentace, uplatněné v podané žalobě, je tvrzení žalobce o tom, že žalobou napadené rozhodnutí je založeno na aplikaci příslušných ustanovení zákona č. 402/2010 Sb., kterým se měnil tehdy platný a účinný zákon č. 180/2005 Sb., resp. zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „zákon č. 165/2012 Sb.“). Ve smyslu těchto zákonů byl s účinností ode dne 1. 1. 2011 stanoven tzv. solární odvod, tj. že cena elektřiny vyrobené ze slunečního záření podléhá odvodu z elektřiny ze slunečního záření ve výši 26 % (do roku 2014) a 10 % (od roku 2014) v případě hrazení formou výkupní ceny, a ve výši 28 % (do roku 2014) a 11 % (od roku 2014) v případě hrazení formou zeleného bonusu. Podle názoru žalobce je tato právní úprava odvodu a provádění odvodu v konkrétních případech, jichž se rozhodnutí o odvolání týká, v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.
- [21] Předmětem odvodu za elektřinu ze slunečního záření byla ve smyslu ustanovení § 7a zákona č. 180/2005 Sb. byla elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Předmětem odvodu za elektřinu ze slunečního záření je ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 165/2012 Sb. elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2014 po dobu trvání práva na podporu elektřiny v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2010.
- [22] Soud v této souvislosti uvádí, že obsahově obdobné námitky, jakou jsou žalobní námitky v tomto soudním řízení, posuzoval již Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp.zn. Pl.ÚS 17/11, ze kterého zdejší soud vycházel a na který v podrobnostech odkazuje. V tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné uvedl, že „...volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty totiž nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu.
- [23] V této souvislosti Ústavní soud neodhlíží od skutečnosti, že to byl stát, který zákonem zaručil garance patnáctileté doby návratnosti investic a výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů, a tím motivoval dotčené subjekty k podnikatelské činnosti v oblasti výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Jak však bylo shora uvedeno, považuje Ústavní soud současně za legitimní, pokud zákonodárce přistoupí po objektivně zjištěné změně poměrů na

straně investic do FVE k regulaci podpory výroby energie z OZE tak, aby byla zachována rovnováha mezi vstupy a výnosy nastavená původním zněním zákona č. 180/2005 Sb., která byla vyjádřena patnáctiletou návratností investice a pevně danou výší výnosů.

- [24] *Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že při abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých výrobců, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, s přihlédnutím k míře podnikatelského a ekonomického rizika, může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu (srov. např. Pl.ÚS 9/07, bod 54). Zjevně nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační („rdousící efekt“) či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně. Zde bude nutno hodnotit jak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. v jejich dlouhodobém (patnáctiletém) trvání, tak okamžité (průběžné) účinky napadených ustanovení, aby byl v takovém výjimečném případě vzniklý nárok ochráněn.“*
- [25] Zdejší soud dále konstatuje, že Ústavní soud v tomto nálezu zcela vyčerpал tuto problematiku, co se týká legislativního procesu (bod 36 – 39 nálezu), principu předvídatelnosti a očekávatelnosti právní úpravy (bod 65 – 77 nálezu), tvrzeného zásahu do majetku a posouzení nepravé retroaktivity právní normy (bod 46 – 56 nálezu), mezinárodní komparace (bod 57 – 64 nálezu), a městský soud tak v tomto soudním řízení na tento nálezu a jeho důvody odkazuje a přijímá je za své.
- [26] Z odůvodnění nálezu Ústavního soudu vyplývá, že Ústavní soud vzal za prokázaná východiska situace, která vedla k novelizaci zákona č. 180/2005 Sb., zákona č. 357/1992 Sb. a zákona č. 576/1992 Sb. Jednalo se o stav, kdy rychlý rozvoj výroby energie z obnovitelných zdrojů energie způsobil růst výše nákladů na její financování, což vedlo k přehodnocení dosavadního postoje státu k veřejné podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů. Podle stanoviska vlády byl tento postup zcela legitimní a učiněný ve veřejném zájmu z důvodu odvrácení sociálně-ekonomických dopadů při současném zachování všech práv a garancí plynoucích investorům do zařízení na výrobu energií z obnovitelných zdrojů na základě zákona č. 180/2005 Sb.
- [27] Výše ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů je stanovena v ustanovení § 6 zákona č. 180/2005 Sb., podle kterého Energetický regulační úřad (dále též ERÚ, Úřad) stanoví vždy na kalendářní rok dopředu výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů (dále jen "výkupní ceny") samostatně pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů a zelené bonusy tak, aby pro zařízení uvedená do provozu po dni nabytí účinnosti tohoto zákona bylo při podpoře výkupními cenami dosaženo patnáctileté doby návratnosti investic za podmínky splnění technických a ekonomických parametrů, kterými jsou zejména náklady na instalovanou jednotku výkonu, účinnost využití primárního obsahu energie v obnovitelném zdroji a doba využití zařízení a které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem, a současně zůstala zachována výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů při podpoře výkupními cenami po dobu patnácti let od roku uvedení zařízení do provozu jako minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců. Pro zařízení uvedená do provozu před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona má být po dobu patnácti let zachována minimální výše výkupních cen stanovených pro rok 2005 podle dosavadních právních předpisů se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců. Při stanovení výkupních cen a zelených bonusů Úřad vychází

z odlišných nákladů na pořízení, připojení a provoz jednotlivých druhů zařízení včetně jejich časového vývoje. Výkupní ceny stanovené Úřadem pro následující kalendářní rok přitom nesmí být nižší než 95% hodnoty výkupních cen platných v roce, v němž se o novém stanovení rozhoduje, to neplatí pro stanovení výkupních cen pro následující kalendářní rok pro ty druhy obnovitelných zdrojů, u kterých je v roce, v němž se o novém stanovení výkupních cen rozhoduje, dosaženo návratnosti investic kratší než jedenáct let; Úřad při stanovení výkupních cen postupuje podle odstavců 1 až 3.

- [28] V důsledku vložení nového ustanovení § 7a a následujících, kterými se zavádí odvod za elektřinu ze slunečního záření, došlo ve své podstatě ke změně výše podpory, která je provozovatelům fotovoltaických elektráren (FVE) poskytována.
- [29] Ústavní soud se v odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 zabýval souladem právní úpravy odvodu s ústavním pořádkem České republiky. V části VIII/b odůvodnění citovaného nálezu se Ústavní soud zabýval mezinárodní komparací judikатурních závěrů a dospěl k závěru, že na danou právní problematiku nelze nahlížet bez přihlédnutí ke konkrétní hospodářské situaci státu, za které zákonodárce přistoupil k navrhovatelům napadeným restriktivním opatřením. Ekonomická situace státu, respektive důvody, které zcela nepopíratelně spočívají ve snaze státu odvrátit nepříznivé ekonomické důsledky rozhodnutí, které zákonodárce učinil za předpokladu, který již neodpovídá ekonomické realitě, nemohou samy o sobě z ústavního pohledu obhájit přijetí takové právní úpravy, která by způsobila retroaktivně zásah do práva vlastnit majetek určité skupiny subjektů. Za přistoupení dalších níže definovaných podmínek však takový postup zákonodárce za ústavně souladný považovat lze.
- [30] K problematice snížení míry státní podpory a legitimního očekávání se vyjádřil Ústavní soud v bodě 159 výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 tak, že *„stanovení příspěvku ze státního rozpočtu za určitým účelem a pro určitou skupinu osob závisí vždy na tom, do jaké míry je ze strany zákonodárce shledána jeho účelnost, resp. veřejný zájem na jeho poskytování. To platí obzvlášť v případě, kdy se jedná o příspěvek, jehož poskytování je pouze beneficiem ze strany zákonodárce, aniž by s ním současně bylo spojeno naplňování určitého základního práva nebo svobody. Dotčené subjekty přitom nemohly spoléhat na to, že postupem času zákonodárce tuto výši nepřehodnotí. Nelze přitom opomenout ani související odpovědnost vlády a Parlamentu za stav veřejných financí, s čímž souvisí i oprávnění zákonodárce přizpůsobit výdaje státního rozpočtu jeho reálným možnostem a aktuálním potřebám formou změn právní úpravy mandatorních výdajů...“*
- [31] Ústavní soud považoval za prioritní skutečnost, že podle vyjádření Energetického regulačního úřadu a Ministerstva průmyslu a obchodu i po přijetí napadených ustanovení zůstává zachována podpora využití obnovitelných zdrojů energie a to v míře, která zajistí výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů zákonem zakotvenou garanci výše výnosů za jednotku elektřiny při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let a současně je garantována prostá doba návratnosti investice 15 let od uvedení zařízení do provozu. Ústavnímu soudu byly spolu s vyjádřením vlády ČR předloženy přílohy, ze kterých vyplývá, že tyto zákonem stanovené garance výrobcům elektřiny zachovány budou. Je tedy zřejmé, že Ústavním soudem sledovaná zákonná garance patnáctileté doby návratnosti investic, ať již prosté, nebo reálné, byla dodržena.
- [32] Podmínka zachování výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu jako

minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců je stanovena v ustanovení § 6 zákona č. 180/2005 Sb. Ústavní soud tedy přisvědčil závěru, že důsledkem přijetí novely napadených částí zákona je z pohledu investorů, kteří uvedli zařízení do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, toliko dočasné ovlivnění míry zisku způsobené zvýšením nákladů o nově zavedenou povinnost odvodu a z toho plynoucí prodloužení doby návratnosti jejich investice. Systém podpory a principy stanovování regulovaných cen, upravené zákonem č. 180/2005 Sb. však investorům i nadále zaručují takové podmínky, aby dosáhli prosté doby návratnosti investice 15 let. Změna se tak ve vztahu k době návratnosti promítá pouze do toho, že její dosažení bude uskutečněno v delším (avšak zákonem zachovaném) časovém horizontu, než výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů očekávali. Tento faktický důsledek je ale z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo nezbytné postavit naroveň situaci pouhého spoléhání se na to, že státní podpora využití obnovitelných zdrojů energie nebude do budoucna změněna. Takovéto důvěře ale z ústavního hlediska ochranu přiznat nelze (viz nález Ústavního soudu Pl. ÚS 53/10, bod 160). S ohledem na tytéž výpočty předložené Energetickým regulačním úřadem je zřejmé, že otázku nejen prosté návratnosti investice (ve smyslu zákonných garancí), ale i další otázku přiměřeného zisku z podnikání na regulovaném trhu, je nutno vztahovat k celkovému období předpokládané dvacetileté životnosti fotovoltaických panelů.

[33] Volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty totiž nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu. Nelze přitom odhlédnout od skutečnosti, že to byl stát, který zákonem zaručil garance patnáctileté doby návratnosti investic a výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů, a tím motivoval dotčené subjekty k podnikatelské činnosti v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů. Jak však bylo shora uvedeno, považuje Ústavní soud současně za legitimní, pokud zákonodárce přistoupí po objektivně zjištěné změně poměrů na straně investic do fotovoltaických elektráren k regulaci podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů energie tak, aby byla zachována rovnováha mezi vstupy a výnosy nastavená původním zněním zákona č. 180/2005 Sb., která byla vyjádřena patnáctiletou návratností investice a pevně danou výší výnosů. Ústavní soud přesto, že si vyžádal řadu podkladů a technických údajů týkajících se dané problematiky, však není a nemůže být schopen v abstraktním přezkumu jednoznačně dospět k závěru, že v každém jednotlivém případě jsou po zavedení odvodu a dalších stěžovateli napadených opatření tyto zákonné záruky naplněny.

[34] Zákonodárce uplatnil při přijetí napadených ustanovení racionální základ rozlišování výrobců, na které napadená úprava dopadá a na které nikoliv. Jsou jím objektivně zjištělné výrazně snížené investiční náklady na zřízení FVE v letech 2009 a 2010. V této rovině nejsou rozhodné další podnikatelské a ekonomické parametry jednotlivých FVE, zahrnující individuální smluvní podmínky, metodu financování či volbu technologií. Odvětví výroby elektrické energie ze slunečního záření zůstává nadále z veřejných prostředků dotováno více než jiná odvětví. Lze pouze připomenout, že dotační politika státu v oblasti podpory FVE spočívala (a spočívá) ve snaze kompenzovat právě vysoké náklady na pořízení příslušných technologií s ohledem na jejich postupný technický vývoj. V tomto ohledu regulace trhu v podobě odvodu ob stojí, neboť je podložena konkrétní změnou tržních podmínek, a to jak ve vztahu k dlouhodobé návratnosti vložených investic, což je otázka, kterou nelze v předstihu uzavřít, tak ve vztahu k dlouhodobému

zachování výnosů.

- [35] Ústavní soud v odůvodnění nálezu Pl. ÚS 17/11 shrnul, že jakkoli došlo přijetím napadených ustanovení ke snížení podpory poskytované provozovatelům fotovoltaických elektráren, nejednalo se o zásah, který by ve svém důsledku znamenal porušení ústavně zaručených práv dotčených subjektů, ať již se jedná o právo vlastnické či svobodu podnikání, případně nerespektování základních náležitostí demokratického a právního státu. S ohledem na orientační výpočty předložené v řízení před Ústavním soudem lze především uzavřít, že předpokládaná patnáctiletá doba návratnosti investice nebyla přijetím napadených ustanovení zásadním způsobem zpochybněna, což je výchozím stanoviskem vlády, které nebylo ze strany navrhovatelů přesvědčivě zpochybněno.
- [36] Nad rámec shora uvedeného považuje soud za potřebné uvést, že k otázce likvidačního efektu odvodu za elektřinu ze slunečního záření se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 12. 2013, č.j. 1 Afs 76/2013-57, dostupném na www.nssoud.cz, kde vyjasnil, v jakém řízení, či jakým jiným způsobem lze dostat požadavkům, plynoucím z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že institut stížnosti na postup plátce daně skutečně není za stávající právní úpravy nástrojem, který by umožnil správci daně posuzovat věc s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem a v odůvodněných případech poskytl poplatníkovi efektivní ochranu. Rozšířený senát konstatoval, že stížnost podle ustanovení § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcovi daně při uplatňování srážkové dani. Jedná se o ochranu před nezákonným postupem plátce, o nástroj určený pro „řešení sporu mezi plátcem a poplatníkem“, který 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. Podle rozšířeného senátu by bylo absurdní klást na plátce povinnost, *nota bene* bez jakékoliv psané právní úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka. Ustanovení § 237 odstavec 3 daňového řádu totiž umožňuje správci daně přezkoumat pouze postup plátce, tj. zda plátce při srážce solárního odvodu postupoval v souladu se zákonem o podpoře. 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. V této fázi nalézacího řízení tedy nemá správce daně zákonnou možnost provádět správní úvahu, na jejímž základě by mohl v konkrétním případě modifikovat výši solárního odvodu. Podle rozšířeného senátu by tak bylo z ústavního hlediska a s ohledem na požadavky dělby moci přinejmenším problematické, aby neexistenci psané právní úpravy nahradila - bez dalšího - moc soudní. Takto shrnuté závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jsou rozhodující i pro posouzení nynější věci.
- [37] Citované závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu podrobil přezkumu znovu Ústavní soud, který v usnesení ze dne 16. 9. 2014, sp.zn. II.ÚS 1275/14 zdůraznil, že k dané problematice již ve svém usnesení ze dne 17. 4. 2014, sp.zn. II.ÚS 1157/14 uvedl, že již v usnesení ze dne 31. 10. 2013 ve věci sp.zn. III.ÚS 732/13 (tedy dříve, než rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vydal výše uvedené usnesení) Ústavní soud uvedl, že tvrzení ve vztahu k "rdousicímu efektu" jsou „*uplatnitelná především v rámci užití institutů daňového řízení v rovině platební, jakým je kupříkladu posečkáni daně podle ustanovení § 156 a následujících daňového řádu (bod 89 nálezu), případně i prominutí daně podle ustanovení § 259 a následujících daňového řádu, o nichž je možno usuzovat jako o vhodné platformě pro*

vytvoření praktických postupů správce daně pro hodnocení, zda je odvod z elektřiny ze slunečního záření v případě jednotlivého poplatníka likvidační“. V později vydaném usnesení ze dne 27. 2. 2014, sp.zn. III.ÚS 61/14, Ústavní soud dokonce naznačil, že z hlediska závěrů přijatých rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu by „ústavní stížnosti argumentující na poli likvidačních účinků solárního odvodu“ nemohlo být prizmatem materiální stránky principu subsidiarity ústavněprávního přezkumu vyhověno „z důvodu nevyčerpání prostředků“ k ochraně práv stěžovatele. Je tak zřejmé, že Ústavní soud má ve shodě s Nejvyšším správním soudem za to, že v předmětném řízení, ve kterém se přezkoumává zákonnost postupu plátce daně při odvodu z elektřiny ze slunečního záření, není dán prostor pro posouzení tvrzeného „rdousícího efektu“ aplikovaných zákonných ustanovení na poplatníka, neboť tato otázka může být posouzena v rámci řízení o žádosti poplatníka o prominutí daně. Tvrzené porušení zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) tak není případné, neboť z ustanovení § 260 ve spojení s ustanovením § 259 daňového řádu není možno dovodit, že by daňový subjekt nemohl takové řízení iniciovat (viz díkce ustanovení § 259 odstavec 1 daňového řádu; srov. Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kolektiv: Daňový řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 495).

[38] Posuzováním zákonnosti solárního odvodu podle nyní platné právní úpravy (tj. podle zákona č. 165/2012 Sb.) se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č.j. 2 Afs 149/2015-39, v němž jednak dospěl k závěru o přímé použitelnosti a aplikovatelnosti dosavadní judikatury k ustanovení § 7a dříve platného zákona č. 180/2005 Sb., jednak k namítanému „rdousícímu“ efektu solárního odvodu uvedl, že pokud se výrobce elektřiny ze slunečního záření dostane do situace individuálních likvidačních účinků spojených s úhradou (odvedením) této daně, může požádat o posečkání s úhradou jiné daně. Správce daně posoudí jeho celkovou ekonomickou situaci a nastane-li takový účinek, rozhodne o posečkání s úhradou jiné daně; v podrobnostech viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2015, č.j. 1 Afs 43/2015-41. Samotné rozhodnutí ve věci žádosti o posečkání s úhradou jiné daně musí být řádně odůvodněno a je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č.j. 3 Afs 10/2003-106, ze dne 22. 4. 2011, č.j. 2Afs 88/2010-70, nebo ze dne 19. 3. 2008, č.j. 9 Afs 131/2007 -53; popř. i nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2006, sp.zn. IV.ÚS 49/04). Pokud by ani toto nepostačovalo a pokud by poplatník vskutku osvědčil, že využil instrumentů podle ustanovení § 156 a 157 daňového řádu, a to v jejich plné šíři a ve vztahu ke všem jím placeným daním či jiným odvodům, na které jsou tyto instrumenty použitelné, a ačkoli mu jejich dobrodiní bylo poskytnuto, ani tak to nestačilo k zachování jeho životaschopnosti, nastaly by podmínky pro postup ministra financí podle ustanovení § 260 daňového řádu. Výše uvedené skutečnosti by totiž byly signálem, že objektivní účinky solárního odvodu jsou v případě konkrétního poplatníka takové, že nezbývá, než aby ministr financí vydal „rozhodnutí“ podle ustanovení § 260 odstavce 1 písm. a) daňového řádu o takovém obsahu, který by dopadal svými podmínkami uplatnění i na situaci poplatníka a umožnil by ji řešit způsobem zajišťujícím naději na zachování jeho ekonomické životaschopnosti.

[39] Nejvyšší správní soud zároveň upozornil, že k tomu, aby právní prostředky ochrany před „rdousícím“ efektem byly účinné, je třeba, aby daňová správa průběžně vyhodnocovala jejich působení v konkrétních případech. Musí tedy mít přehled, v jakých případech provozovatelé solárních elektráren žádali o posečkání, z jakých důvodů a na základě jakých tvrzení a dokladů své ekonomické situace, a zda a v jakém rozsahu jim bylo, případně nebylo vyhověno. Dále je třeba, aby vyhodnocovala, zda posečkání plní svůj účel a zda – za

předpokladu jinak zodpovědného hospodaření provozovatele solární elektrárny – je s to hrozbu „rdousícího“ efektu účinně odvracet. Pokud by zjistila, že tomu tak není, je třeba, aby ministr financí bez zbytečného prodlení reagoval postupem podle ustanovení § 260 daňového řádu. I k tomu může být správními soudy donucen (viz bod 36 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č.j. 1 Afs 121/2014-52, všechny výše citované rozsudky dostupné na www.nssoud.cz).

- [40] Institut stížnosti na postup plátce daně nebyl a ani za stávající právní úpravy není nástrojem, který by umožnil správci daně posuzovat věc s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem a v odůvodněných případech poskytl poplatníkovi efektivní ochranu. Žalovaný proto postupoval správně, pokud se při vyřízení stížnosti na postup plátce daně omezil na zjištění, zda byl odvod plátcem daně sražen a odveden v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními. Přezkoumávat postup plátce daně při sražení a následném odvedení odvodu z hlediska dodržení ústavněprávních principů a případného likvidačního dopadu zavedení odvodu na žalobce a zabývat se tzv. „rdousícím efektem“ nebylo v pravomoci žalovaného.
- [41] Žalovaný se podle názoru městského soudu ve správním řízení zabýval všemi rozhodnými skutečnostmi a dostatečně podrobně, určitě a srozumitelně se vypořádal se všemi zjištěnými skutečnostmi. Městský soud v Praze neshledal žalobní námitky důvodnými a nezjistil ani přezkoumáním napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení z úřední povinnosti žádné vady řízení, které by měly za následek nezákonnost či věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí.
- [42] Ze všech výše uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
- [43] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobci nebyli ve sporu úspěšní a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 17. dubna 2018

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu