



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci **žalobce: SOLAR PROTECTION s.r.o.**, se sídlem Česká 283, zastoupený Mgr. Lubomírem Kinclem, advokátem se sídlem Čechyňská 16, Brno, proti **žalovanému: Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, za účasti: E.ON Energie, a.s., se sídlem F.A.Gerstnera 2151/6, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 15.5.2015, č. j. 15116/15/5200-11433-706599,

t a k t o :

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoba na řízení zúčastněná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15.5.2015, č.j. 15116/15/5200-11433-706599.

I. Podstata věci

Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu (dále jen „správce daně“) ze dne 9.9.2014, č.j. 191643/14/4022-07000-303318, ze dne 31.10.2014, č.j. 231992/14/4022-07000-303318, a ze dne 15.1.2015, č.j. 10579/15/4222-21791-303318, kterými byly podle § 237 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“), zamítnuty žalobcovy stížnosti na postup plátce daně - osoby na řízení zúčastněné (dále jen „plátce daně“) při provedení srážky odvodu z elektřiny ze slunečního záření (dále jen „odvod“) podle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 165/2012 Sb.“).

II. Shrnutí žaloby

Žalobce v podané žalobě nejprve zrekapituloval průběh daňového řízení a právní úpravu odvodu z elektřiny ze slunečního záření, která je podle jeho názoru v rozporu s Ústavou, neboť odporuje principům rovnosti, zákazu retroaktivity a legitimního očekávání. Na základě výše uvedených argumentů se žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí i jemu předcházejících prvostupňových rozhodnutí. Žalobce setrval na svém procesním stanovisku po celou dobu řízení před soudem.

III. Shrnutí procesního stanoviska žalovaného

Žalovaný nepovažuje žalobu za důvodnou a ve svém vyjádření plně odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí a argumenty v něm uvedené. Upozorňuje též na to, že otázkou protiústavnosti odvodu se zabýval Ústavní soud v nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Žalobu navrhuje zamítnout jako nedůvodnou a na svém procesním stanovisku setrval během celého řízení před soudem.

IV. Právní posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů /dále jen „s.ř.s.“/), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), přičemž se jedná o žalobu přípustnou (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Žalobce toliko v obecné rovině namítá, že právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření porušuje princip rovnosti, legitimního očekávání a zákaz retroaktivity.

S těmito argumenty se ovšem vypořádal již Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, publikovaném pod č. 220/2012 Sb. Jelikož jsou vykonatelné nálezy Ústavního soudu závazné pro všechny orgány i osoby, tedy i pro zdejší soud, není pro polemiku žalobce s právním názorem Ústavního soudu v řízení o žalobě místo. Byť se Ústavní soud vyjadřoval k úpravě odvodu obsažené v zákoně č. 180/2005 Sb., je citovaný nález plně aplikovatelný i na právě posuzovanou věc, v níž bylo postupováno podle nové právní úpravy (zákona č. 165/2012 Sb.). Právní úprava solárního odvodu dle § 7a až § 7i zákona č. 180/2005 Sb. (k níž se citovaný nález vztahoval) byla totiž (až na drobnou terminologickou změnu a podmínky osvobození) plně převzata právě do § 14 a násl. zákona č. 165/2012 Sb. Závěry Ústavního soudu obsažené v citovaném nálezu jsou tak použitelné i na věc právě projednávanou.

Z předmětného nálezu Ústavního soudu především vyplynulo, že pro provozovatele fotovoltaických elektráren (dále též „FVE“), jimž patnáctileté období garancí dle § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. počalo plynout před zavedením odvodu, vykazuje úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření účinky nepravé retroaktivity. Tento typ retroaktivity právní normy je v zásadě přípustným jevem, přesto však nelze vyloučit, že by mohly existovat legitimní důvody pro zachování předchozí právní úpravy, ačkoliv zákonodárce deklaroval veřejný zájem na její změně. V případě zákona č. 402/2010 Sb., jímž byl zaveden odvod z elektřiny ze slunečního záření, však Ústavní soud žádný zájem, převažující nad veřejným zájmem na změně právní úpravy, nenalezl. Uvedl, že i přes zavedení odvodu je díky výši garantovaných výkupních cen, v porovnání s náklady na pořízení FVE, které dramaticky poklesly, návratnost investice v horizontu patnácti let zajištěna a k porušení zákonem založeného legitimního očekávání tedy nedošlo. Pokud provozovatelé FVE předpokládali (s ohledem na velmi štedře nastavený systém podpory), že náklady na pořízení a provoz FVE se jim vrátí dříve než za patnáct let, pak toto jejich očekávání nepodléhá ochraně, jelikož jim nebylo založeno zákonem, nýbrž pouze subjektivním přesvědčením.

Pokud jde o druhou z garancí, tedy záruku zachování minimální výše výnosů za jednotku elektřiny po dobu patnácti let od roku uvedení zařízení do provozu (se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců), k té Ústavní soud uvedl, že nedosahuje ústavněprávní intenzity. Uvedl, že nebylo zjištěno, že by výnosem, ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona č. 180/2005 Sb., měla být určitá konkrétní výše čistého zisku. To sice může vést k polemikám, zda minimální státem garantovaná cena, za níž je elektřina vykupována, je stanovena Energetickým regulačním úřadem v dostatečné výši (i s ohledem na povinný odvod srážený z výkupní ceny), nicméně

otázkou výkupních cen elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů se Ústavní soud výslovně nezabýval, neboť namítaná protiústavnost snížení ziskovosti provozování FVE nebyla spojována se snížením výkupních cen, ale se zavedením odvodu za elektřinu ze slunečního záření. Ústavní soud ale přesto dovodil, že i přes zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření je zisk provozovatelům FVE garantován. Dodal, že v případě investičních záměrů vyznačujících se vysokými počátečními pořizovacími náklady není možné očekávat, že bude okamžitě po uvedení zařízení do provozu dosahován zisk v účetním slova smyslu, protože investice do výroby energie ze slunečního záření je investicí dlouhodobou.

Co se týče námitky porušení rovnosti výrobců elektrické energie, Ústavní soud poukázal na to, že rozdílný přístup k odlišným skupinám jednotlivců je ústavně akceptovatelný, pokud je založen na objektivních a rozumných důvodech. Posuzovaný odvod se vztahuje na FVE uvedené do provozu v období od 1.1.2009 do 31.12.2010. V tomto období došlo k dramatickému poklesu pořizovacích nákladů jednotlivých komponentů tohoto typu elektrárny (o více než 40 %). Dle převažujícího výkladu dosavadní právní úpravy však na to mohl Energetický regulační úřad reagovat pouze pětiprocentním snížením garantovaných cen. I přes tento omezený zásah by byli provozovatelé fotovoltaických elektráren uvedených do provozu po 1. 1. 2009 nejvíce zvýhodněnou skupinou výrobců energie. Proto stát přistoupil k zavedení odvodu, jímž částečně snížil podporu poskytovanou této skupině výrobců elektrické energie. Důvody pro jeho zavedení jsou tedy racionální a ústavně souladné (viz body 74 až 76 nálezu). K tomu lze dodat, že cílem uvalení odvodu na elektřinu produkovanou ze slunečního záření v zařízeních uvedených do provozu po 1.1.2009 bylo právě obnovení rovnosti mezi jednotlivými skupinami výrobců elektrické energie z obnovitelných zdrojů. Tato rovnost byla narušena prudkým propadem cen komponentů fotovoltaických elektráren, takže garantované ceny za výkup elektřiny byly (vzhledem k poklesu nákladů) nepřiměřeně vysoké, a to i v porovnání s ostatními obnovitelnými zdroji energie.

Lze tedy uzavřít, že Ústavní soud neshledal na straně dotčených provozovatelů fotovoltaických elektráren ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní stanovené ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů bez jejího dalšího krácení odvodem, jenž by při vzájemném poměrování převážil nad výše zmíněným veřejným zájmem na jejím snížení. Současně shledal v souvislosti se zachováním návratnosti investice do daného typu elektráren (15 let), a tím i zachování podstaty a smyslu dotčeného základního práva vlastnit majetek, relevantní ekonomické důvody pro daná opatření a možnost danou zákonodárci přehodnotit výši podpor s ohledem na vývoj situace. Ústavní soud taktéž neshledal porušení ústavního principu rovnosti v případě dotčených provozovatelů elektráren (oproti elektrárnám uvedeným do provozu dříve), neboť opatření zákonodárce bylo racionální, přiměřené a prosté svévole.

Ústavní soud nicméně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 připustil, že zavedení odvodu může mít v některých případech likvidační, respektive rdousící dopady na majetkovou podstatu provozovatelů fotovoltaických elektráren. V konkrétních individuálně posuzovaných případech by dle názoru Ústavního soudu aplikace zákona č. 402/2010 Sb. mohla být skutečně protiústavní; půjde však pouze o případy, kdy by odvod měl likvidační účinky („rdousící efekt“) či zasahoval samotnou majetkovou podstatu výrobce elektrické energie. Přitom je třeba hodnotit jednak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. v jejich patnáctiletém trvání, jednak okamžité účinky odvodu (viz bod 88 nálezu).

Nic takového však žalobce v žalobě netvrdil.

Soud pouze podotýká, že i kdyby žalobce existenci likvidačního účinku odvodu či dotčení jeho majetkové podstaty v daném řízení namítal a dokládal, nemohlo by to nic změnit na nedůvodnosti jeho žaloby.

Je totiž třeba poukázat na to, že „příkaz“ Ústavního soudu, aby obecné soudy udělaly „vše pro spravedlivé řešení“ jednotlivých případů, vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17.12.2013, č.j. 1 Afs 76/2013 – 57, publikovaném ve Sb. NSS pod č. 3000/2014. Byť byl v nyní posuzovaném případě odvod z energie ze slunečního záření plátcem daně sražen a odveden nikoli podle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb., ale již podle § 14 a násl. zákona č. 165/2012 Sb., jsou závěry rozšířeného senátu s ohledem na shodné znění předmětných ustanovení aplikovatelné i na danou věc.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení dospěl k závěru, že konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v případně navazujícím řízení před správními soudy. Dále tento senát konstatoval, že stížnost dle § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcu daně při uplatňování srážkové daně. Jedná se o ochranu před nezákonným postupem plátce a 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. Dle rozšířeného senátu by bylo absurdní klást na plátce povinnost (navíc 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 plátcu byla jen jakýmsi formálním krokem 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. 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. Za stávající právní úpravy je tak jediným prostředkem k zohlednění individuálních účinků solárního odvodu vyměřeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce, institut prominutí daně.

Jeho úprava je obsažena předně v § 259 daňového řádu, který předpokládá, že nárok na prominutí daně či jejího příslušenství, jakož i pravomoc k tomuto prominutí založí některému z orgánů veřejné moci buďto jednotlivé zákony nebo přímo daňový řád. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů však neupravuje ani institut prominutí solárního odvodu, včetně případných hmotně-právních podmínek, ani pravomoc správců daně k jeho promíjení. Předpokladem takového řešení by tedy muselo být naplnění pokynu Ústavního soudu zákonodárci, aby vytvořil vhodný mechanismus, který by umožnil individuální přístup k výrobcům, na něž dopadly likvidačním způsobem účinky právní úpravy. Je tedy primárně na zákonodárci, aby v zákoně stanovil orgánu veřejné moci (ať již kterémukoliv stupni správce daně) pravomoc zcela nebo částečně prominout předmětnou daň.

Při nečinnosti zákonodárce však přichází v úvahu také aplikace § 260 daňového řádu, který zakládá pravomoc promíjet daň či její příslušenství ministru financí, pokud jde o daň, které spravují ministrem řízené správní orgány, a to buď z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů, nebo při mimořádných, zejména živelných událostech. Zavedení solárního odvodu jistě nelze považovat za mimořádnou událost, rovnající se například živelné pohromě, ve smyslu § 260 odst. 1 písm. b) daňového řádu, jeho paušální uplatnění však může při konkrétních skutkových okolnostech způsobovat značné nesrovnalosti [odst. 1 písm. a) citovaného ustanovení], které mohou dosahovat v konkrétních případech dokonce likvidačních účinků a vést k protiústavnosti samotného odvodu.

Rozhodnutí vydané ministrem financí dle § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu je tedy jediným institutem, jehož prostřednictvím může výkonná moc za stávající zákonné úpravy dostat výslovnému pokynu Ústavního soudu a splnit povinnost uplatnit individuální přístup k jednotlivým výrobcům, kteří se nacházejí ve výjimečné situaci, předvídané nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Vzhledem k tomu by eventuální nečinnost ministra financí při vydání takového rozhodnutí dokonce „mohla nabýt podobu nečinnosti protiústavní a nemohla by zůstat bez soudní sankce“. Zároveň je nutno připomenout názor rozšířeného senátu, že „úvaha ministra financí, zda takové rozhodnutí vydat či nevydat, se (...) nemůže odehrávat ve sféře 'absolutního' správního uvážení“.

V. Závěr

Soud tak uzavírá, že žalovaný ani správce daně nepochybili, pokud neshledali v postupu plátce žádnou nezákonnost. Žalovaný tedy aplikoval správný právní předpis a v jeho rámci správnou právní normu, přitom se nedopustil ani žádného výkladového či procedurálního pochybení, které by mohlo atakovat zákonnost napadeného rozhodnutí. V žádném ze žalobních bodů tedy žaloba není důvodná.

Vzhledem k tomu, že soud nezjistil ani žádnou vadu, k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti, byla žaloba jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnuta.

VI. Náklady řízení

O nákladech řízení účastníků zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšným byl žalovaný, tomu však podle obsahu soudního spisu nevznikly v řízení o žalobě žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Osobě zúčastněné na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí náklady mohly vzniknout. Soud tak rozhodl, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í :

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). Připadne-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.

V Brně dne 8. února 2017

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu