



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., a JUDr. Miroslavy Honusové v právní věci žalobce **ČOLOT a.s.**, se sídlem Olomouc, Babíčková 8a, proti žalovanému **Odvolacímu finančnímu ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 31, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2013, č. j. 29251/13/5000-14203-711413, ve věci odvodu za elektřinu ze slunečního záření,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou dne 27. 1. 2014 se žalobce domáhá přezkoumání rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 25. 11. 2013, č. j. 29251/13/5000-14203-711413, jímž bylo rozhodnuto o zamítnutí odvolání žalobce a byla potvrzena rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu (dále jen „správce daně“) ze dne 2. 4. 2013, č. j. 108183/13/4000-17104-050259 a ze dne 6. 5. 2013, č. j. 160892/13/4000-17104-050259, o zamítnutí stížnosti na postup plátce daně.

Žalobce podniká v oboru výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Žalobce je vlastníkem a provozovatelem fotovoltaických elektráren Černovír a Babíčkova. Dne 6. 12. 2010 a 19. 12. 2010 uzavřel žalobce se společností ČEZ Distribuce, a. s. (dále také jen „distributor“ nebo „plátce“) smlouvy, na základě kterých se zavázal dodávat do distribuční sítě elektrickou energii, vyrobenou žalobcem v jeho zařízeních a distributor se zavázal za takto dodanou elektrickou energii zaplatit sjednanou úplatu. Na základě těchto smluvních vztahů žalobce v období od 1. 9. 2012 do 31. 12. 2012 dodal elektrickou energii a vystavil faktury odpovídající jeho plnění. Distributor, namísto částek odpovídajících výši požadovaného plnění uvedeného ve vystavených a distributorovi doručených fakturách, uhradil žalobci požadovanou částku poníženou o částku odpovídající výši odvodu za elektřinu ze slunečního záření (dále také jen „odvod“) ve smyslu ustanovení § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů“). Žalobce zaslal plátcí žádosti o vysvětlení, neboť měl pochyby o správnosti výše odvodu. V odpovědích na jednotlivé žádosti bylo žalobci plátcem sděleno, že provedl srážku z elektřiny ze slunečního záření, kterou následně odvedl příslušnému správci daně, a to v souladu s účinnou právní úpravou. Žalobce následně brojil proti postupu plátce podáním dvou stížností na postup plátce daně, a to dne 11. 3. 2013 a 24. 4. 2013. Správce daně neshledal důvody uvedené ve stížnostech oprávněnými a rozhodnutími ze dne 2. 4. 2013 a 6. 5. 2013 stížnosti zamítl. Proti těmto rozhodnutím správce daně podal žalobce odvolání, o kterých bylo společným rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 11. 2013 rozhodnuto tak, že podaná odvolání se zamítají a napadená rozhodnutí se potvrzují.

Žalobce s rozhodnutím žalovaného nesouhlasí, považuje jej za nesprávné a nezákonné a namítá, že:

- 1) postup žalovaného, správce daně i plátce je pro žalobce likvidační, má tzv. „rdousící efekt“ a zasahuje samotnou majetkovou podstatu žalobce. Povinnost plátce srazit, vybrat a odvést odvod je nepřípustným zásahem do ústavně zaručených základních práv žalobce na ochranu vlastnictví a práva na svobodné podnikání;
- 2) zakotvení povinnosti plátce srazit, vybrat a odvést odvod je dále porušením principu právní jistoty, respektive legitimního očekávání a zákazu retroaktivity;
- 3) právní úprava solárního odvodu představuje také, díky likvidačnímu charakteru, porušení principu přiměřenosti a rovnosti při zásazích do základních práv;
- 4) příslušná ustanovení o odvodu jsou v rozporu se směrnicí Evropského Parlamentu a rady 2009/28/ES ze dne 23.4.2009 a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána;
- 5) rozhodnutí správce daně jsou nepřezkoumatelná, a to pro nedostatek odůvodnění.

Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby jako nedůvodné a k žalobním bodům uvádí, že žalobcem namítaný rozpor institutu odvodu s ústavněprávními principy mu nepřisluší posuzovat, neboť toto je pouze v kompetenci Ústavního soudu. Dle názoru žalovaného jsou vydané zákonné normy, které prošly standardním legislativním procesem, platné, a orgány Finanční správy České republiky, jichž jsou žalovaný a správce daně součástí, jsou povinny se jimi řídit. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (dále také jen „nálezy Ústavního soudu“), ve kterém se Ústavní soud zabýval všemi žalobcem tvrzenými důvody protiústavnosti rozhodnutí žalovaného a dospěl

k závěru, že zavedením odvodu sice došlo ke snížení faktické podpory poskytované provozovatelům fotovoltaických elektráren, ale nejednalo se o zásah, který by ve svém důsledku znamenal porušení ústavně zaručených práv dotčených subjektů. Žalovaný ve svém vyjádření dále odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č.j. 1 Afs 76/2013-57 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kde tento hodnotil, mimo jiné, možnost posuzování individuálních případů z hlediska dopadu solárního odvodu na výrobce elektrické energie (tzv. „rdousící efekt“), kdy rozšířený senát judikoval, že tyto konkrétní dopady nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v soudním řízení. Žalovaný uvádí, že v postupu plátce daně neshledal žádná pochybení a shrnuje, že vůči žalobci bylo postupováno zcela v souladu s platnou a účinnou právní úpravou. Odkaz žalobce na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 ve věci státní podpory stavebního spoření a namítaný rozpor úpravy solárního odvodu se jmenovaným nálezem nepovažuje žalovaný za relevantní vzhledem k tomu, že v otázce odvodu z elektřiny ze slunečního záření existuje obsáhlá judikatura, v souladu s níž bylo v dané věci postupováno. K žalobcově námitce rozporu vnitrostátní právní úpravy s právem Evropské unie, zejména směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č.j. 1 Afs 80/2012-40 (chybně označen jako č.j. 1 Afs 80/2012-50) a uvádí, že pokud se vnitrostátní orgán nebo instituce zabývá právní úpravou odvodu z elektřiny ze slunečního záření, jde o aplikaci čistě vnitrostátní normy a dle čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU se shora označená směrnice na daný právní vztah nepoužije. Žalobce dále nesouhlasí s námitkou žalobce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správce daně, neboť má zato, že rozhodnutí o odvolání žalobce je odůvodněno řádně a odůvodnění je dostatečné.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)] a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Krajský soud rozhodoval o věci samé bez jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem souhlasili (ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s.).

Ústavností právní úpravy zavádějící odvod z elektřiny ze slunečního záření se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Soud je názorem Ústavního soudu vázán, nemůže tak přisvědčit žalobci v tom, že aplikované právní normy jsou neústavní. Ústavní soud se v označeném nálezu vypořádal i s možným porušením principu rovnosti, legitimního očekávání, zákazu retroaktivity, práva na ochranu vlastnictví a svobodné podnikání právní úpravou odvodu za elektřinu ze slunečního záření, což namítá žalobce ve své žalobě. Žalobci je tento nálezy nepochybně znám, proto krajský soud shrne toliko stěžejní argumentaci k jeho jednotlivým žalobním námitkám.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, ze dne 15. 5. 2012 dovedl, že i přes zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření je provozovatelům fotovoltaických elektráren garantován zisk. Ústavní soud uvedl, že jakkoli došlo jeho

zavedením 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, jak se domnívá žalobce. S ohledem na orientační výpočty předložené v řízení Ústavní soud uzavřel, že předpokládaná patnáctiletá doba návratnosti investice nebyla přijetím napadených ustanovení zásadním způsobem zpochybněna.

Ústavní soud nicméně připustil, že v některých případech může mít uvalení odvodu tzv. „rdousící efekt“. Pak by aplikace zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, protiústavní byla. Jde však pouze o případy, kdy by odvod měl likvidační účinky či zasahoval samotnou majetkovou podstatu výrobce elektrické energie. Přitom je třeba hodnotit jednak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů v jejich patnáctiletém trvání, jednak okamžité účinky odvodu. Žalobce k posuzování tzv. „rdousícího efektu“ správními orgány uvádí, že se žalovaný ani správce daně nezabývali individuálními aspekty případu, respektive likvidačními důsledky odvodu a zásahem samotné majetkové podstaty žalobce. Žalobce odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007-119, a ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Afs 13/2005-60, kde Nejvyšší správní soud uvádí, že *„smyslem a účelem důkazního řízení není daňový subjekt „nachytat“ na nejasnostech, jež se v řízení objeví, nýbrž zjistit v potřebné míře rozhodné skutečnosti a případné nejasnosti odstranit, je-li to rozumně možné. Porušení povinnosti správce daně správně vymezit okruh skutečností, které je daňový subjekt v daňovém řízení povinen prokázat, je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“* Nejvyšší správní soud, v rozšířeném senátu, ovšem v rozhodnutí ze dne 21. 1. 2014, č. j. 1 Afs 76/2013-68, dovodil, že konkrétní dopady na výrobce elektrické energie v řízení o stížnosti na postup plátce daně (ani v navazujícím soudním řízení) zohlednit nelze, není tedy namístě vést dokazování o možném rdousícím efektu odvodu. S ohledem na výše zmíněné soud dospěl k názoru, že postupem žalovaného nedošlo k porušení povinností plynoucích z daňového řádu.

Právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření ve svých důsledcích, které má na provozovatele fotovoltaických elektráren, jimž patnáctileté období garancí dle § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů počalo plynout před zavedením odvodu, působí účinky nepravé retroaktivity. Nepravá retroaktivita právní normy je v zásadě přípustným jevem, přesto 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 za elektřinu ze slunečního záření, však Ústavní soud žádný zájem převažující nad veřejným zájmem na změně právní úpravy neshledal (podrobně viz část VIII./a nálezu Ústavního soudu).

Nová právní úprava zavádějící odvod není v rozporu s principem ochrany legitimního očekávání. Uvedený princip totiž nesměruje k zakonzervování existujícího stavu právní úpravy, nýbrž toliko k ochraně očekávání nabytí majetku. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů založil provozovatelům fotovoltaických elektráren očekávání, že investice do jejich vybudování a provozu se jim vrátí díky garantovaným cenám do patnácti let od připojení elektrárny do distribuční soustavy. I přes zavedení odvodu je díky výši garantovaných výkupních cen v porovnání

s náklady na pořízení fotovoltaických elektráren, které dramaticky poklesly, zajištěna návratnost investice v horizontu patnácti let. K porušení zákonem založeného legitimního očekávání tedy nedošlo. Pokud provozovatelé fotovoltaických elektráren předpokládali, s ohledem na velmi štědře nastavený systém podpory, že náklady na pořízení a provoz fotovoltaických elektráren se jim vrátí dříve než za patnáct let, pak toto jejich očekávání nepodléhá ochraně, jelikož jim nebylo založeno zákonem, nýbrž pouze subjektivním přesvědčením, že nedojde k žádné změně podmínek podpory výroby elektřiny ze slunečního záření. Předpoklad naprosté neměnnosti právní úpravy z požadavků právního státu v žádném případě nevyplyvá (v podrobnostech viz bod 65 až 72 nálezu Ústavního soudu).

Krajský soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011, jehož znění se žalobce dovolává, se týká zcela odlišné věci a s ohledem ke skutečnosti, že existuje obsáhlá judikatura týkající se řešené věci, namítaným rozporem s označeným nálezem se soud nezabýval.

Důvodnou nemůže být ani námitka porušení principu přiměřenosti, kdy žalobce namítá, že má-li být právní úprava odvodu a jeho výběr ústavně konformní, musí vyhovět testu přiměřenosti (proporcionality). Žalobce namítá, že došlo k porušení principu přiměřenosti, neboť aplikace právní úpravy odvodu má na něj tzv. „rdousící efekt“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozhodnutí ze dne 17. 12. 2013, č.j. 1 Afs 76/2013-57 jasně uvedl, že *„konkrétní dopady solárního odvodu na výrobě elektrické energie nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v soudním řízení, které na ně navazuje. Pokyn Ústavního soudu zohledňovat likvidační účinky solárního odvodu v individuálních případech je za stávající právní úpravy proveditelný jen prostřednictvím institutu prominutí daně dle § 260 v návaznosti na § 259 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.“* V dosavadním řízení tedy nemohlo být správcem daně ani žalovaným přistoupeno k zohlednění likvidačních účinků odvodu.

Žalobce dále namítá, že právní úprava odvodu a jeho výběr současně porušují princip rovnosti. Žalobce namítá, že neexistují žádné podstatné rozdíly mezi poplatníky odvodu a ostatními výrobci elektřiny ze sluneční energie, resp. ostatními výrobci elektřiny z OZE či výrobci z jakýchkoliv státem dotovaných zdrojů obecně. Žalobce nese od 1. ledna 2011 nové povinnosti, s nimiž v době začátku svého podnikání podle platné právní úpravy nejen vůbec nemohl počítat a již vůbec nemohl předvídat jejich konkrétní podobu a okamžité účinky. Ty pro jeho podnikatelskou činnost představují významná omezení. K této námitce žalobce soud uvádí, že rozdílný přístup k odlišným skupinám jednotlivců je ústavně akceptovatelný, pokud je založen na objektivních a rozumných důvodech. Odvod se vztahuje na fotovoltaické elektrárny, které byly uvedeny do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. V tomto období došlo k dramatickému poklesu pořizovacích nákladů jednotlivých komponentů fotovoltaické elektrárny (o více než 40%). Dle stávající 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 konformní (více viz body 74 až 76 nálezu Ústavního soudu). K tomu lze dodat, že cílem uvalení odvodu

na elektřinu produkovanou ze slunečního záření v zařízeních uvedených do provozu po 1. 1. 2009 bylo 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 právě i v porovnání s ostatními obnovitelnými zdroji energie. Námitka porušení rovnosti, s ohledem ke shora osvětleným skutečnostem, není důvodnou.

Žalobce dovozuje protiústavnost právní úpravy odvodu rovněž z porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy. Přijetím právní úpravy odvodu a její aplikací, dle tvrzení žalobce, byly porušeny závazky České republiky z mezinárodních smluv o podpoře a ochraně investic. K této argumentaci soud nejprve uvádí, že žalobce neuvedl konkrétní smlouvu, která má být aplikována na jeho případ. Ze správního či soudního spisu ani veřejně přístupných pramenů není možno seznat, že žalobce je společnost se zahraniční majetkovou účastí. Soud se tedy nemohl věcně zabývat argumentem žalobce o rozporu právní úpravy odvodu s mezinárodními závazky České republiky, neboť žalobce neupřesnil, o který závazek (jakou mezinárodní dohodu o ochraně investic) by se mělo jednat. A taktéž neosvědčil, že je ve vztahu k České republice zahraničním investorem. Soud nevylučuje, že žalobci vskutku svědčí ochrana zaručená některou z mezinárodních dohod o ochraně investic, je ovšem na něm, aby soudu osvědčil splnění podmínek pro její aplikaci. Zde bez výjimky platí, že pouze bdělým náleží práva.

K závěru žalobce o rozporu institutu odvodu se Směrnicí č. 2009/28/ES soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č.j. 2 Afs 80/2012-40, který se touto otázkou zabýval a konstatoval, že směrnice nemá přímý účinek, a proto není žalobce oprávněn se směrnicí dovolávat v řízení před vnitrostátním soudem, neboť není naplněna hned první z podmínek, a to existence dostatečně určitého, přesného a bezpodmínečného závazku členského státu. S ohledem na výše uvedené neshledal soud žádného důvodu pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Aplikovaná právní úprava odvodu nemá předobraz v žádné z norem evropského práva a žádná z těchto norem ani zavedení tohoto odvodu nebrání. Jak Nejvyšší správní soud ve shora označeném rozhodnutí vyložil, zavedením odvodu zcela nepochybně není kompromitován cíl směrnice, tedy dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů.

Námitkou žalobce, že právní úpravou odvodu jsou v konečném důsledku současně porušeny povinnosti České republiky dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství a je porušováno právo na životní prostředí i ustanovení Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu a Kjótského protokolu se nelze blíže zabývat, neboť tato námitka je uplatněna jen ve velmi obecné rovině. Žalobce neuvádí, v čem spatřuje namítaný rozpor (k tomu blíže usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

Žalobce dále namítá, že rozhodnutí správce daně jsou nepřezkoumatelná, když se správce daně nevypořádal se všemi námitkami žalobcem ve stížnostech uvedenými. V této souvislosti soud konstatuje, že je třeba hodnotit napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí jemu předcházející jako celek, a proto je na místě zrušit rozhodnutí žalovaného správního orgánu teprve tehdy,

pokud k porušení zákona došlo v takové intenzitě, že by byla zpochybněna zákonnost posuzovaného správního řízení jako celku (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, čj. 5 A 126/2002-55). S ohledem ke skutečnosti, že žalovaný v podaných odvoláních proti rozhodnutím správce daně neuvádí, krom námitky nezákonnosti rozhodnutí o zamítnutí stížnosti žalobce z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jiné námitky, než v samotných stížnostech na postup plátce daně a žalovaný se v rozhodnutí o odvolání řádně vypořádal s námitkami obsaženými jak ve stížnostech, tak v samotném odvolání, lze ve světle shora označeného rozhodnutí konstatovat, že napadené rozhodnutí správního orgánu i rozhodnutí jemu předcházející splňují kritéria přezkoumatelnosti, tj. jedná se o rozhodnutí srozumitelná, která jsou opřena o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výrocích rozhodnutí.

Na základě výše uvedeného krajský soud dospěl k závěru, že uplatněné žalobní námitky nejsou důvodné. Jelikož soud neshledal nezákonnost napadeného rozhodnutí ani vady řízení, které jeho vydání předcházelo, žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., když plně procesně úspěšnému žalovanému nevznikly podle obsahu spisu v tomto soudním řízení žádné náklady přesahující jeho obvyklou úřední činnost.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Ostravě dne 10. září 2015

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu