



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobce: Fotovoltaická elektrárna Eliška – Čáslav s.r.o.**, sídlem Tuchlovice, Hornická 639, IČ 28919408, zastoupeného JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem, se sídlem v Praze, Karlovo nám. 28, **proti žalovanému: Odvolacímu finančnímu ředitelství**, Masarykova 31, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 15.9.2011, č.j. 8026/11-1200-506330,

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí původního žalovaného Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 15.9.2011, č.j. 8026/11-1200-506330, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu v Děčíně (dále jen „správce daně“) ze dne 6.6.2011, č.j. 122857/11/178913501506, kterými správce daně rozhodl podle § 237 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), o stížnostech žalobce na postup plátce daně, a to společnosti ČEZ Distribuce, a.s. (dále jen „plátce daně“) při výběru odvodu z elektřiny ze slunečního záření (dále jen „odvod“) podle ustanovení § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny

z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o podpoře“).

Dne 1.1.2013 vstoupil v účinnost zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o finanční správě“), kterým byla zrušena všechna finanční ředitelství, včetně Finančního ředitelství v Ústí nad Labem. Podle ustanovení § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) ve spojení s ustanoveními § 5 a § 7 písm. a), § 20 odst. 2 zákona o finanční správě se od 1.1.2013 místo původního žalovaného Finančního ředitelství v Ústí nad Labem stalo žalovaným Odvolací finanční ředitelství.

Žalobce v podané žalobě zrekapituloval průběh daňového řízení. Dle jeho názoru je srážka odvodu v rozporu s právem vlastnit majetek, svobodou podnikání, ochranou legitimních očekávání, právem na rovné zacházení a se zákazem retroaktivity ve smyslu Listiny základních práv a svobod, Ústavy a Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

V první řadě žalobce poukázal na návrh skupiny senátorů předložený Ústavnímu soudu a vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Dále poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/09, IV. ÚS 1777/07 a II. ÚS 405/09, Pl. ÚS 72/06 a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1704/2007 a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Afs 7/2005 vztahující se k aplikaci protiústavních norem. Žalobce má za to, že dojde-li ke zrušení jednotlivých ustanovení zákona o podpoře, budou muset být důvody zrušení reflektovány soudem také v tomto řízení. V daném případě s ohledem na nezákonnost odvodu, potažmo jeho protiústavnost, jsou správní orgány povinny neaplikovat zákon o podpoře. Česká republika ani její orgány nemohou dát přednost postupu podle protiústavního zákona před postupem chránícím základní práva a svobody.

Dále se žalobce vyjádřil k porušení zákazu retroaktivity. Žalobce poukázal na judikaturu vztahující se k nepravé retroaktivitě a principu ochrany důvěry občana v právo. Zavedením odvodu ve výši 26% z částky výkupní ceny bez DPH s následným stržením odvodu plátcem bylo do ochrany důvěry žalobce v právo zasaženo náhle a flagrantním způsobem, přičemž o překročení hranice únosnosti nelze mít pochyb. Pravidla žalobcova podnikání byla změněna prakticky přes noc a v okamžiku, kdy žalobce již s důvěrou ve stabilitu právního řádu investoval vysoké finanční prostředky do stavby fotovoltaické elektrárny. Zavedení odvodu proto představuje nepřípustnou retroaktivitu práva. Tato retroaktivita vykazuje znaky retroaktivity pravé. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o podpoře poskytuje žalobci garanci zachování výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu. Zavedení odvodu však představuje podle žalobce v právním státě nepřijatelný pokus zákonodárce uvedenou garanci obejít. Zákonodárce tak vytvořil způsob, kterým účinek garance uvedené v ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o podpoře neutralizoval, aniž by do textu této garance přímo zasáhl.

Dále došlo i k nepřiměřenému zásahu do legitimních očekávání žalobce ohledně ochrany a budoucího nabytí majetku žalobcem. Nemůže být sporu o tom, že zavedením odvodu došlo k citelnému zásahu do systému garancí, které investorům do obnovitelných zdrojů zaručuje § 6 odst. 1 zákona o podpoře. Žalobce splnil v rozhodném období veškeré zákonem stanovené podmínky, a tedy měl nárok na výkupní ceny ve výši stanovené v bodě

1.9 cenového rozhodnutí. Zákon je z povahy věci garancí tak jednoznačnou, že se od ní odchýlit nelze. I pokud by však žalobce připustil možnost se jakkoliv odchýlit od této garance, představuje samotná výše odvodu a jeho retroaktivní a diskriminační charakter zcela nepřiměřený zásah do legitimních očekávání žalobce.

Diskriminační charakter odvodu je dán také tím, že stanovení okruhu poplatníků odvodu na žádných objektivních ani racionálních kritériích nestojí, naopak vykazuje známky svévole. Mezi podnikáním žalobce a ostatními podnikateli v oblasti výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů neexistují relevantní rozdíly, které by odůvodňovaly zavedení odvodu.

Zavedení a stržení odvodu ve svém souhrnu také výrazně omezuje možnost žalobce svobodně podnikat zaručenou v čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Žalobcovo podnikání je rdoušeno ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/08, neboť jde o výrazný zásah do rentability podnikání žalobce, který po dobu uplatňování odvodu může mít problém s financováním nákladů svého podnikání. Závěrem žalobce navrhl vyčkání rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

Původní žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí v plném rozsahu.

Uvedl, že při svém rozhodování postupoval v postavení odvolacího orgánu důsledně v souladu s daňovým řádem, zejména s ust. § 114 odst. 2 a odst. 3 daňového řádu. Řízení, z něhož vzešlo odvoláním napadené rozhodnutí, nebylo zatíženo vadami a takovými vadami netrpí ani samotné rozhodnutí, které je současně i věcně správné. Proto nezbylo původnímu žalovanému než odvolání zamítnout a napadená rozhodnutí potvrdit podle ust. § 116 odst. 1 písm. c) daňového řádu. Žalobce uplatňuje prakticky stejné námitky jako ve svém odvolání, a proto lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí původního žalovaného, proti kterému žaloba směřuje. Podstata námitek spočívá tedy v tom, že je protiústavní vlastní právní norma, a proto neměla být správním orgánem, potažmo plátcem odvodu vůbec použita a srážka odvodu neměla být provedena, neboť je tak nepřipustně zasaženo do majetkových práv, v daném případě nalézajícím výraz v ochraně očekávání budoucích výnosů. V projednávané věci nenastal stav, kdy by byla potlačena zásada právní jistoty. Je třeba vyjít ze základní premisy, že stát k naplnění svých funkcí potřebuje prostředky a základním způsobem jejich opatřování je výběr daní a poplatků. Konkrétní okolnosti, a to jak postupy vlastní správy daní, tak především určení daní a poplatků musí reagovat na konkrétní společenskou situaci. V projednávané věci nedošlo u správce daně ani u původního žalovaného v postavení odvolacího orgánu ke změně v postoji ani v rozhodovací činnosti. Správní orgány aplikovaly platnou právní normu na daný stav dopadající. Aplikovaly tuto normu jediným způsobem, jak dovoluje veškerý možný výklad, zejména jazykový. Zákon o podpoře ve znění novely č. 402/2010 je souladný s ústavním pořádkem a v jeho souladu bylo postupováno a rozhodováno.

Dle původního žalovaného je povinností správních úřadů vycházet z platné právní úpravy. V tomto kontextu je třeba považovat rozhodnutí původního žalovaného za správné. Původní žalovaný uvádí, že není povolán posuzovat platnost právní normy ani soulad právní normy s ústavním pořádkem České republiky. Rozhodnutí správce daně ani rozhodnutí původního žalovaného a řízení, které předcházelo vydání předmětného rozhodnutí, nelze nic vytknout. Za tohoto stavu, když není původní žalovaný kompetentní posuzovat ústavnost zákona, není na místě ani zvažovat argumenty tvrzené neústavnosti zákona. Původní žalovaný

poukázal na skutečnost, že žalobce ve své podstatě nezpochybňuje jednotlivá zjištění správce daně vtělená do žalobou napadeného rozhodnutí a nezpochybňuje ani vlastní aplikaci zákona č. 402/2010 Sb., jak ji správní orgány provedly, ale namítá nezákonnost, potažmo neústavnost vlastního právního předpisu a tedy neústavnost zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření. Povinností správních orgánů je důsledně aplikovat právní normu, která na daný stav dopadá. Není jistě pochyb, že zákon č. 402/2010 Sb. prošel zákonným procesem své tvorby. Na skutečnosti, že předmětná novela zákona o podpoře je platnou součástí právního řádu nemůže nic změnit ani skutečnost, že byl skupinou senátorů podán Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto právního předpisu. Původní žalovaný zdůraznil, že zákon byl v době vydání rozhodnutí platný a účinný, a proto byl aplikován daňovými orgány v plném rozsahu. V takové skutečnosti nelze dle žalovaného spatřovat pochybení daňových orgánů.

Původní žalovaný trval na tom, že zavedení daně, poplatku či odvodu a následná změna parametrů, na jejichž základě byly dříve stanoveny, jistě nelze samo o sobě považovat za porušení ústavního principu ochrany vlastnictví. Stát je jistě oprávněn daně, poplatky a odvody vybírat a jejich stanovení nemůže být již z povahy věci chápáno jako neměnné a běžná praxe je naopak potvrzením toho, že dochází neustále v daňové soustavě ke změnám, zejména změnám sazeb daní a odvodů, nebo zavádění odvodů a daní nových. Takový postup není ani popřením zásady legitimního očekávání.

V Doplnění vyjádření k žalobě ze dne 14.3.2014 žalovaný poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 76/2013, dle kterého nelze zohlednit v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v soudním řízení konkrétní dopady odvodu na žalobce.

Při jednání soudu právní zástupkyně žalobce poukázala na žalobu, nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a navrhla vyhovění žalobě.

Žalovaný se z jednání písemně omluvil s tím, že výslovně souhlasil s rozhodnutím věci v jeho nepřítomnosti.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze daňové povinnosti, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Soud si vyžádal u žalovaného spis a po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Soud podotýká, 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, www.usoud.cz, na který soud v plném rozsahu odkazuje. Ústavní soud nevyhověl návrhu skupiny senátorů na zrušení části zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů

upravující odvod a dospěl k ústavnosti této právní úpravy. Na závěr zmíněného nálezu však dodal, 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.*“ Podle Ústavního soudu totiž 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.“ Pro takové specifické případy pak zavázal obecné soudy „*udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité*“ (bod 88. nálezu).

Následně vznikla otázka, jak vyložit uvedený příkaz Ústavního soudu, aby obecné soudy udělaly „*vše pro spravedlivé řešení*“, tj. v jakém řízení má být hodnocena ústavnost aplikace solárního odvodu v konkrétních případech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 17.12.2013, 1 Afs 76/2013, www.nssoud.cz, dovodil, že institut stížnosti na postup plátce daně 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 dle § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcovi daně při uplatňování srážkové daně. 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. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu by bylo absurdní klást na plátce povinnost, nota bene 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 plátcovi 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. 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.

Správní soudy, jejichž úkolem je ochrana subjektivních veřejných práv a v širším smyslu kontrola činnosti moci výkonné, nemohou bez dalšího moc výkonnou nahrazovat. I proto jsou správní soudy koncipovány jako soudy přezkumné a nikoliv jako soudy nalézací. Pokud by správní soudy byly oprávněny rozhodovat namísto moci výkonné o veřejných

subjektivních právech osob, znamenalo by to faktickou zbytečnost existence moci výkonné. In concreto jestliže daňové subjekty nemohou v řízení o stížnosti na postup plátce daně tvrdit a prokazovat likvidační důsledky odvodu či nedodržení garantované doby návratnosti, avšak tyto skutečnosti by mohly být zkoumány a prokazovány v následném řízení o správní žalobě proti daňovým rozhodnutím, stalo by se rozhodování daňových orgánů čistě formálním. Rozhodování o odvodu a jeho výši by se tak zcela přesunulo na správní soudy, což by bylo zjevným porušením principu dělby moci.

Soudu v této věci tak nezbyvá než žalobce odkázat na závěry vyslovené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení sp. zn. 1 Afs 76/2013, podle nichž je za stávající právní úpravy nejpřílehavějším 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 ustanovení § 259 daňového řádu, které 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 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.

Lze tedy uzavřít, že bez ohledu na to, zda žalobce svá tvrzení a důkazy o protiústavnosti odvodu a jeho likvidačním dopadu na svou osobu uplatnil v daňovém řízení nebo v řízení před soudem, nemohly tyto skutečnosti být v těchto řízeních jakkoliv zohledněny a nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji ve výroku ad I. rozsudku podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Současně v souladu s ust. § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. ve výroku ad II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly a ani je nepožadoval.

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). 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.

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 Ústí nad Labem dne 2. dubna 2014

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová