



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **BL Landštejn, a. s.**, se sídlem Zarybník 516, Měřín, zastoupena JUDr. Milošem Jirmanem, advokátem se sídlem Nádražní 21, Žďár nad Sázavou, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: E.ON Distribuce, a. s., se sídlem F. A. Gerstnera 6, České Budějovice, zastoupena JUDr. Vojtěchem Augustinem, advokátem se sídlem Senovážné nám. 2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 16. 9. 2011, čj. 4244/11-1200, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 12. 2012, čj. 10 Af 173/2011 – 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

- I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně vlastní a provozuje fotovoltaickou elektrárnu v obci Drnholec, okres Břeclav. Vyrobenou elektrickou energii dodává do distribuční sítě společnosti E.ON Distribuce, a. s., a to za cenu určenou cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu. Předmětem sporu se stala platba za elektřinu dodanou do distribuční sítě v měsíci březnu a dubnu 2011. Žalobkyně vyfakturovala společnosti E.ON Distribuce částku ve výši 848.903,82 bez DPH (březen 2011) a 995.261,32 Kč bez DPH (duben 2011). Společnost E.ON Distribuce však uhradila žalobkyni jen část z fakturovaných částek. Žalobkyně ji požádala podle § 237 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, o vysvětlení. E.ON Distribuce svůj postup odůvodnila tím, že jako plátce daně byla povinna z platby odvést odvod z elektřiny ze slunečního záření dle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

[2] Žalobkyně, jakožto poplatník daně, následně podala proti postupu společnosti E.ON Distribuce, jakožto plátcí daně, stížnost dle § 237 odst. 3 daňového řádu. Finanční úřad v Českých Budějovicích zamítl stížnost žalobkyně rozhodnutím ze dne 19. 7. 2011, čj. 345006/11/077910302673. Finanční úřad poukázal na text § 7a násl. zákona č. 180/2005 Sb., ve znění zákona č. 402/2010 Sb. Z něho plyne, že provozovatel přenosové soustavy je povinen z platby za výkup elektřiny vyrobené ze slunečního záření srazit, vybrat a odvést odvod, neboť byly splněny všechny zákonné podmínky. Finanční úřad uzavřel, že plátce daně postupoval v souladu se zákonem, a proto je stížnost nedůvodná.

[3] Proti rozhodnutí finančního úřadu se žalobkyně odvolala. Žalovaný však v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí finančního úřadu potvrdil (*pozn.: O odvolání původně rozhodovalo Finanční ředitelství v Českých Budějovicích, které však bylo ke dni 31. 12. 2012 zrušeno zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Jeho působnost přešla na Odvolací finanční ředitelství, přičemž dle § 20 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb. platí, že jsou-li v rozhodnutích vydaných při správě daní uvedeny územní finanční orgány, zde tedy Finanční ředitelství v Českých Budějovicích, rozumí se jimi orgány finanční správy příslušné dle zákona č. 456/2011 Sb., v tomto případě tedy Odvolací finanční ředitelství*). Žalovaný se plně ztotožnil s názorem finančního úřadu. Doplnil, že územní finanční orgány nejsou oprávněny posuzovat soulad aplikované právní normy s ústavním pořádkem. Toto hodnocení přísluší výlučně Ústavnímu soudu.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou. Krajský soud žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že je nedůvodná. Soud uvedl, že finanční úřad i žalovaný postupovali v souladu se zákonem. Ústavností právní úpravy zavádějící odvod z elektřiny ze slunečního záření se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, jehož stěžejní důvody krajský soud v odůvodnění rozsudku shrnul. Směrnice 2009/72/ES neupravuje povinnost členských států podporovat fotovoltaické elektrárny zřízené na volné ploše.

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka namítá, že zavedení

pokračování

odvodu z elektřiny ze slunečního záření je v rozporu se zákazem retroaktivity právních norem. Investice byla provedena při platnosti právní úpravy, která nepočítala s odvodem z elektřiny ze slunečního záření. Stěžovatelka tak legitimně očekávala, že po realizaci investice nebude následně znevýhodněna. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 uvedl, že zpětná modifikace právní úpravy je nepřipustná. Ustanovení o solárním odvodu jsou diskriminační, mají likvidační dopady, retroaktivně zasahují do zákonem garantovaných cen. Představují porušení norem evropského práva a bilaterálních smluv o ochraně investic. Své znepokojení nad retroaktivitou české právní úpravy vyjádřili i někteří komisaři Evropské komise. Odvod zasahuje do soukromoprávního vztahu mezi výrobcí a distributory a představuje zásah do práv nabytých v dobré víře.

[6] Stěžovatelka dodává, že stát nevytváří vhodné pobídky k investování do nové výroby, subjekty podnikající na tomto trhu dokonce potenciálně likviduje. Stát dle stěžovatelky nově zavádí podporu pro výrobce elektřiny z fosilních a druhotných energetických zdrojů při kombinované výrobě elektřiny a tepla. Tím dochází k oslabení hospodářské soutěže na vnitřním trhu s elektřinou.

[7] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 19. 3. 2013 navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Uvedl, že se zcela ztotožňuje s právním posouzením věci krajským soudem. Zákonná úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření je zcela jednoznačná, neumožňuje jiný výklad. Její soulad s ústavním pořádkem potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Tímto nálezem je vázána nejen výkonná moc, ale i soudy.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatelka kasační stížností brojí proti posouzení právní otázky, zda je právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření obsažená v hlavě třetí zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů protiústavní [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[12] Stěžovatelka v obecné rovině namítá, že právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření je protiústavní, neboť porušuje princip legitimního očekávání a zákaz retroaktivity. S těmito argumenty se vypořádal Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (220/2012 Sb.), jímž rozhodl o návrhu skupiny senátorů na zrušení části zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, upravující právě odvod z

elektřiny ze slunečního záření. Vykonatelné nálezy Ústavního soudu jsou dle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky závazné pro všechny orgány i osoby, tedy též pro Nejvyšší správní soud. Pro polemiku stěžovatelky s právním názorem Ústavního soudu, která je vedena pouze v obecné rovině bez konkretizace na individuální situaci stěžovatelky, není proto v řízení o kasační stížnosti místo.

[13] Účastníkům tohoto řízení je odůvodnění shora uvedeného nálezu nepochybně dobře známé, neboť oba ve svých podáních na ně odkazují. Postačí tedy pouze stručně shrnout stěžejní názory Ústavního soudu, které se týkají podstatné části argumentace stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti.

[14] Právní úprava odvodu z elektřiny 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 z elektřiny 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).

[15] Nová právní úprava zavádějící odvod není v rozporu s principem ochrany legitimního očekávání. Uvedený princip totiž nesměřuje 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 štedře 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 nevyplývá (v podrobnostech viz body 65 až 72 nálezu).

[16] Pokud jde o druhou z garancí, tedy záruku zachování výše výnosů za jednotku elektřiny po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu jako minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců, k té Ústavní soud uvedl, že nedosahuje ústavněprávní intenzity (viz bod 87 nálezu). Dodal, že nebylo zjištěno, že by výnosem ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů měla být určitá konkrétní výše čistého zisku. Pokud Ústavní soud nedospěl k závěru, že zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření je v rozporu se zásadou ochrany legitimního očekávání z důvodu porušení záruky obsažené v § 6 odst. 1 písm. b) bodě 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, nepřísluší zdejšímu soudu se závěrem

pokračování

finálního interpreta ústavy polemizovat. Tím méně, že detailnímu abstraktnímu přezkumu ústavnosti normy ze strany Ústavního soudu v daném případě nic nebránilo, neboť posouzení této otázky nezávisí na individuální situaci konkrétní osoby. Otázka tedy nezní tak, zda je odvod (tedy daň), jímž se snižuje faktický příjem stěžovatelky, protiústavní z důvodu porušení § 6 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, nýbrž 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). V nyní projednávané věci se soud zabývá pouze otázkou daňovou a neshledal, že by aplikaci § 7a násl. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů bránil § 6 odst. 1 písm. b) bod 2. téhož zákona. Lze doplnit, že z pohledu naplnění legitimního očekávání stěžovatelky je mnohem významnější garance návratnosti investice v horizontu 15 let než garance výše výnosu za jednotku elektřiny, která je podstatná pouze z hlediska krátkodobého financování (cash-flow), jehož nepříznivý vývoj lze korigovat nástroji uvedenými v bodě 89 nálezu Ústavního soudu.

[17] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 dovodil, že i přes zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření je provozovatelům fotovoltaických elektráren garantován zisk. Nejvyšší správní soud dodává, 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. Investice do výroby energie ze slunečního záření je investicí dlouhodobou. Garance poskytnutá zákonem je postavena na tom, že do 15 let od uvedení fotovoltaické elektrárny do provozu se vlastníkově elektrárny vrátí náklady vynaložené na její pořízení. V následujících letech až do konce životnosti elektrárny pak již naproti výnosům realizovaným provozem elektrárny budou stát pouze běžné náklady na provoz, čímž výrazně stoupne zisk. Vyhláška č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, předpokládá životnost nové výrobní elektrárny ze slunečního záření v délce 20 let.

[18] Ústavní soud nicméně připustil, že v některých případech může mít uvalení tzv. odvodu *rdousící efekt*. Pak by aplikace zákona č. 402/2010 Sb. 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.

[19] Stěžovatelka v kasační stížnosti obecně hovoří o likvidačním dopadu na účastníka, aniž by ovšem upřesnila, zda tím míní sebe sama. K tomu je třeba poznamenat, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a navazující řízení o kasační stížnosti nejsou koncipovány jako *actio popularis*. Žalobce, resp. stěžovatel je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob. Stěžovatelka nikterak nespécifikovala, jaké hospodářské dopady má zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření právě na ni. Nejen že nedostala své povinnosti tvrzení, ale logicky ani povinnosti důkazní (k tomu podrobně viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 80/2012 – 40 ve věci *CARBOUNION PV*, body 25 až 29; dostupný na www.nssoud.cz).

[20] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření představuje zásah do soukromoprávního vztahu mezi ní a provozovatelem distribuční soustavy. Zákon č. 402/2010 Sb. nepřivodil přímo ani nepřímo změnu či zánik práv a povinností založených smlouvou mezi stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení. Pouze uvalil daň na plnění přijaté výrobcem elektřiny ze slunečního záření a provozovateli distribuční soustavy uložil povinnost tuto daň vypočítat, srazit a odvést do státního rozpočtu, čili zajistit částečnou správu daně. K žádnému vychýlení rovnováhy v rámci soukromoprávního vztahu nedošlo. Stejně tak nemohlo dojít ani k zásahu do práv nabytých v dobré víře, neboť odvod se nevztahuje na plnění přijatá před účinností zákona č. 402/2010 Sb. (lze tak zvažovat pouze zásah do zásady legitimního očekávání, k tomu však viz výše bod [15] násl.).

[21] Stěžovatelka dále naprosto obecně tvrdí, že odvod z elektřiny ze slunečního záření porušuje normy evropského práva a bilaterální smlouvy o ochraně investic. Tato tvrzení nelze pro jejich absolutní nekonkrétnost označit za kasační námitku, neboť z nich není dostatečně zřejmé, z jakých skutkových či právních důvodů jsou závěry krajského soudu dle názoru stěžovatelky nezákonné. Právní důvody nezákonnosti musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78, bod. 33, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). V daném případě tak jde pouze o zárodek kasační námitky, přičemž soud není povinen usilovat o jeho precizaci, jelikož kasační stížnost je i bez toho projednatelná.

[22] Obecně lze poznamenat, že ve výpisu z obchodního rejstříku nejsou obsaženy žádné údaje, z nichž by bylo možno dovodit, že stěžovatelka či subjekty, které se na ní majetkově podílejí, jsou zahraničními osobami. Je přitom na stěžovatelce, aby poukázala na konkrétní mezinárodní smlouvu o ochraně investic, jejíž porušení se ve svém případě dovolává, a osvědčila, že splňuje podmínky pro aplikaci této mezinárodní smlouvy (viz rozsudek NSS ve věci *CARBOUNION PV*, bod 34). V právě cit. rozsudku (konkrétně v části IV.B.) se Nejvyšší správní soud zabýval rovněž souladem právní úpravy odvodu z elektřiny ze slunečního záření s komunitárním právem, konkrétně směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 16–62). Dospěl k závěru, že právní úprava odvodu neporušuje směrnici 2009/28/ES. Údajné postoje některých členů Evropské komise k české právní úpravě odvodu z elektřiny ze slunečního záření, které *nota bene* stěžovatelka neoznačila jménem ani neuvedla zdroj citace, nepředstavují pramen komunitárního ani vnitrostátního práva, jímž by bylo lze poměřovat soulad české právní úpravy s komunitárním právem či českým ústavním pořádkem.

[23] Stěžovatelka v závěru své kasační stížnosti uvádí, že stát nezajišťuje výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů energie vhodné pobídky k investování do nové výroby. K tomu je možné poukázat na závěr vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, že i přes zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření je tento segment výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, stejně jako výroba elektřiny z jiných obnovitelných zdrojů stále významně státem subvencován (viz bod 72 nálezu). Ostatně otázka, zda stát svými zásahy dostatečně podporuje atraktivitu určitého trhu, nemůže mít vůbec žádný vliv na posouzení otázky zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného.

pokračování

**V.
Závěr a náklady řízení**

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu