



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **PEREZA a. s.**, se sídlem Merhautova 1024/155, Brno, zastoupený Mgr. Jiřím Šebestou, advokátem se sídlem Čechyňská 16, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 11. 2012, č. j. 10 Af 151/2012 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **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 :

Rozsudkem ze dne 7. 11. 2012, č. j. 10 Af 151/2012 – 32, zamítl Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 9. 2. 2012, č. j. 708/12 – 1200, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 7. 12. 2011, č. j. 470120/11/077910302673, o stížnosti na postup plátce daně, společnost E.ON Distribuce, a. s. (dále jen „plátce daně“). Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že srážka výkupní ceny byla provedena v souladu se zákonem a zákonná úprava je v souladu s Ústavou. Ohledně garance výkupních cen odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. US 17/11 s tím, že právní úprava veřejné podpory výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů je přenesená na koncového zákazníka a státní rozpočet a náklady na financování této podpory nejsou zjevně přiměřené deklarovaným cílům. Odvod založený novelizací zákona č. 180/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů“) je Ústavním soudem chápán jako rozumné a přiměřené opatření se zaručenou patnáctiletou návratností vložených investic. Krajský soud tak nepřisvědčil stěžovateli, že zákonná

úprava zakládá dvě různé interpretace, pouze dodatečně zakládá odvod z výkupní ceny, a to ústavně konformním způsobem. Právní úprava tak, jak byla přijata není absolutně neměnná a k nové regulaci lze dojít i nově stanoveným zatížením.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku oprávněnosti srážky ve výši 26 % výkupní ceny prováděné plátcem daně. Nesprávně se nezabýval konkrétní věcí, ale své rozhodnutí odůvodnil výlučně odkazem na nálezy Ústavního soudu a jeho odůvodnění. Tento nálezy však nebyl vydán v této věci a nemůže tak být právně závazným pro rozhodnutí v této věci. Navíc se i v něm upozorňuje na nutnost vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu. Zavedení odvodu je třeba chápat jako rozhodnutí o změně zákonem stanovené výše výkupní ceny pro určitou skupinu výrobců elektřiny na určitou dobu. Změna výkupních cen tak není automaticky aplikovatelná na všechny výrobce elektřiny ze slunečního záření se zařízeními uvedenými do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 a je nezbytné aplikovat individuální přístup. Závěry Ústavního soudu nijak nevypovídají o tom, zda a v jakém rozsahu mají být ustanovení zákona č. 402/2010 Sb. o odvodu z elektřiny aplikována na stěžovatele. Podle stěžovatele je nutné zákonnou úpravu odvodu z výkupní ceny elektřiny ze slunečního záření vykládat v souvislosti s ostatními ustanoveními zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Ust. § 6 odst. 4 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů totiž i před novelizací připouštělo, aby byly výkupní ceny sníženy pod zákonem garantovaných 95 % hodnoty výkupních cen platných v době rozhodování o nové ceně. Takové mimořádné snížení ceny však bylo možné pouze u těch výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů, u kterých bylo v době, v němž se o novém stanovení výkupních cen rozhoduje, dosaženo návratnosti investic kratší než 11 let. Lze dovodit, že u těch výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů, u kterých nebylo dosaženo návratnosti investic v době kratší než 11 let, není na místě aplikovat novou úpravu. Tito výrobci tak mají v souladu se zákonem i nadále nárok na výkupní ceny elektřiny bez jakékoli korekce provedené odvodem. Platnost a účinnost zákona č. 402/2010 Sb. totiž nijak neomezuje platnost ostatních ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů včetně ust. § 6 odst. 4. Stěžovatel dále poukázal na to, že uplatnění odvodu z výkupní ceny elektřiny ze slunečního záření vůči jeho osobě je v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES z 23. 4. 2009 o podpoře a využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „směrnice“). Směrnice stanoví společný rámec pro podporu energie z obnovitelných zdrojů a pro Českou republiku je závazná a určující i pro výklad právních předpisů vydaných na jejím základě. Takovým právním předpisem je právě i zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Jeho výklad, který by znamenal popření zákonem zajišťované stability právní úpravy podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, je v příkrém rozporu se základním cílem směrnice. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zvážil přerušení řízení za účelem předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, zda je v souladu s unijním právem takový výklad, podle kterého by měl odvod z elektřiny aplikován na veškeré výrobce elektrické energie ze slunečního záření se zařízeními uvedenými do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů zrušeny a věc vrácena k dalšímu řízení příslušnému finančnímu úřadu.

pokračování

Finanční ředitelství se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnilo se závěry krajského soudu. V daném případě podle jeho názoru umožňuje normativní vyjádření nepochybný a jednoznačný gramatický výklad, nedochází ani ke konkurenci výkladových metod, aby přicházel v úvahu test proporcionality ústavně šetrného výkladu normy. Pro orgány moci výkonné je tak nutno zcela odmítnout možné spekulativní úvahy o protiústavnosti jednotlivých a explicitních ustanovení zákonů, a to až do doby, než jsou tato pro protiústavnost zrušena. Ústavní soud však shledal odkazovaná ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů ústavně konformními a závěry Ústavního soudu je moc výkonná i soudní vázána. Proto finanční ředitelství navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu spisu podal stěžovatel dne 16. 11. 2011 stížnost na postup plátce daně, který provedl srážku z výkupní ceny elektřiny vyrobené stěžovatelem za měsíc srpen a září 2011. Podle tvrzení v žalobě stěžovatel vyrábí a dodává elektrickou energii z malé solární elektrárny, která byla uvedena do provozu v roce 2010. Za měsíc srpen 2011 vyúčtoval plátcí daně výkupní cenu za vyrobenou elektřinu ve výši 7.924.330,06 Kč a zapláceno mu bylo o 26 % méně, tedy 6.211.122,06 Kč. Za měsíc září 2011 vyúčtoval plátcí daně výkupní cenu za vyrobenou elektřinu ve výši 6.889.156 Kč a zapláceno mu bylo 5.399.748 Kč. Stěžovatel požádal plátce daně o vysvětlení podle ust. § 237 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Plátce daně svůj postup odůvodnil tím, že byl povinen z platby zaplatit odvod z elektřiny ze slunečního záření. Podle ust. § 7a zákona o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

Podle ust. § 6 odst. 1 až 3 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů stanoví Energetický regulační úřad (dále jen „Úřad“) vždy na kalendářní rok dopředu výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů samostatně pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů a zelené bonusy tak, aby byly vytvořeny podmínky pro naplnění indikativního cíle podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny ve výši 8 % v roce 2010 a 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. Dále aby pro zařízení uvedená do provozu po dni nabytí účinnosti tohoto zákona zůstala zachována 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; za uvedení zařízení do provozu se považuje též ukončení rekonstrukce technologické části stávajícího zařízení, změna paliva, nebo ukončení modernizace, zvyšující technickou a ekologickou úroveň stávajícího zařízení. A dále aby pro zařízení uvedená do provozu před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona byla po dobu 15 let zachována minimální výše výkupních cen stanovených pro rok 2005 podle dosavadních právních předpisů se

zohledněním indexu cen průmyslových výrobců. Při stanovení výše zelených bonusů Úřad přihlíží též k zvýšené míře rizika uplatnění elektřiny z obnovitelných zdrojů na trhu s elektřinou. Při stanovení výkupních cen a zelených bonusů Úřad vychází z odlišných nákladů na pořízení, připojení a provoz jednotlivých druhů zařízení včetně jejich časového vývoje.

Podle ust. § 6 odst. 4 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů výkupní ceny stanovené Úřadem pro následující kalendářní rok nesmí být nižší než 95 % hodnoty výkupních cen platných v roce, v němž se o novém stanovení rozhoduje. Ustanovení věty první se nepoužije 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 11 let; Úřad při stanovení výkupních cen postupuje podle odstavců 1 až 3.

Podle ust. § 7a a násl. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů je předmětem odvodu za elektřinu ze slunečního záření elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, s výjimkou elektřiny vyrobené ze slunečního záření ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výrobní do 30 kW, která je umístěna na střešní konstrukci nebo obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí. Poplatníkem odvodu je výrobce elektřiny ze slunečního záření. Plátcem odvodu je provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy. Základem odvodu je částka bez daně z přidané hodnoty hrazená plátcem odvodu formou výkupní ceny nebo zeleného bonusu poplatníkovi odvodu za elektřinu ze slunečního záření vyrobenou v odvodovém období, kterým je kalendářní měsíc. Sazba odvodu ze základu odvodu činí v případě hrazení formou výkupní ceny 26 % a formou zeleného bonusu 28 %. Správu odvodu vykonávají územní finanční orgány a při správě odvodu se postupuje podle daňového řádu.

Spornými právními otázkami se zabýval Nejvyšší správní soud již ve věci vedené pod sp. zn. 1 Afs 80/2012. V rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 – 40, dostupný www.nssoud.cz, reflektoval zejména závěry Ústavního soudu v nálezů Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. US 17/11. V dané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od těchto závěrů odchýlit.

Ve vztahu ke stížní námitce, v níž stěžovatel upozorňuje na nutnost zabývat se skutkovými okolnostmi každého konkrétního případu, je třeba uvést, že Ústavní soud připustil, že v některých případech může mít odvod za elektřinu ze slunečního záření rdousící efekt. V takovém případě by aplikace zákona č. 402/2010 Sb. byla protiústavní. Jde však pouze o případy, kdy by odvod měl likvidační účinky či zasahoval do majetkové podstaty výrobce elektrické energie. Přitom je třeba hodnotit jednak dodržení garancí ve smyslu ust. § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů v jejich patnáctiletém trvání, a jednak okamžité účinky odvodu.

Stěžovatel nicméně neuváděl v žalobě, a ani v kasační stížnosti, žádné důvody, pro které by v jeho případě měl odvod z platby za elektřinu vyrobenou ve fotovoltaické elektrárně likvidační účinky, a to ani v obecné rovině. K tomu Nejvyšší správní soud

pokračování

odkazuje na citovaný rozsudek, ve kterém dospěl k závěru, že „(p)odstatou soudního přezkumu správních rozhodnutí je ochrana individuálních práv, nikoliv ochrana práv „podstatné části podnikatelů“. Žaloba dle § 65 násl. s. ř. s. není *actio popularis*, nýbrž prostředkem ochrany výlučně práv žalobce. Nelze proto krajskému soudu vyčítat, že se nezabýval hospodářskou situací žalobkyně, neboť ta v tomto směru neuplatnila žádný žalobní bod. Rozsudek krajského soudu proto není zatížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jak se mylně domnívá stěžovatelka. V situaci, kdy stěžovatelka sama nespecifikovala dopady právní úpravy odvodu do své majetkové sféry, mohl krajský soud bez dalšího odkázat na závěry plenárního nálezu Ústavního soudu a věci se blíže nezabývat (shodně viz rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2012, čj. 8 Afs 60/2012-27, bod 15).“ Vytýká-li stěžovatel krajskému soudu, že se v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval pouze souladem zákonné úpravy s ústavně zaručenými právy, pak je třeba uvést, že nic dalšího stěžovatel v žalobě nenamítal. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 byl vydán dne 15. 5. 2012 a krajský soud rozhodl o žalobě dne 9. 1. 2013. Stěžovatel tak mohl v průběhu téměř osmi měsíců poukázat na své případné existenční obtíže, aby tvrzené skutečnosti mohl krajský soud zohlednit. Místo toho zůstal pasivní a nestřežil tak řádně svá práva. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz, čím je žalobní bod či kasační námitka obecnější, tím obecněji jej může soud posuzovat. Není na místě, aby soud za stěžovatele spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu či kasační stížnost podporují. Je tedy plně na stěžovatele, aby poskytl soudu všechny relevantní informace, které by mu umožnily zhodnotit jeho aktuální hospodářskou situaci a na základě toho pak učinit závěr o ústavnosti podrobení příjmů stěžovatele z výroby elektrické energie ze slunečního záření odvodu. Tato stížná námitka proto není důvodná.

Co se týče vztahu úpravy odvodu z platby za elektřinu vyrobenou ve fotovoltaické elektrárně a ust. § 6 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, která upravují výši cen za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů, je postačující uvést (v podrobnostech viz bod 65 až 72 citovaného nálezu), že 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 tzv. 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 neměnnosti právní úpravy z požadavků právního státu v žádném případě nevyplývá. Ústavněprávní intenzity nedosahuje ani záruka zachování výše výnosů za jednotku elektřiny po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu (viz bod 87 citovaného nálezu).

Nelze ani dospět k závěru, že by úprava odvodu z platby za elektřinu vyrobenou ve fotovoltaické elektrárně byla v rozporu s ust. § 6 odst. 4 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, jak dovozuje stěžovatel. Naopak, nová úprava na mechanismus

stanovování výkupních cen vyrobené elektřiny přímo reaguje a doplňuje jej, a to ze zcela zjevných důvodů. 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. Podle 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 tzv. odvodu, jímž částečně snížil podporu poskytovanou této skupině výrobců elektrické energie. Důvody pro jeho zavedení jsou tedy racionální a ústavně souladné (více viz body 74 až 76 citovaného nálezu). K tomu Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 20. 12. 2012 dodal, že *„cílem uvalení tzv. 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.“*

Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se stěžovatelem, podle kterého mají výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů, u kterých nebylo dosaženo návratnosti investic v době kratší než 11 let, i nadále nárok na výkupní ceny elektřiny bez jakékoli korekce provedené odvodem. Navíc ani stěžovatel v tomto směru v kasační stížnosti ani v žalobě žalobě neuvedl, že by takovým výrobcem byl, a tedy že napadeným správním rozhodnutím došlo k zásahu do jeho práv. I tato stížní námitka je proto nedůvodná.

V rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 – 40 se Nejvyšší správní soud zabýval souladem úpravy odvodu z platby za elektřinu vyrobenou ve fotovoltaické elektrárně s cílem směrnice a dospěl k závěru, že *„(s)měrnice ukládá České republice povinnost zajistit, aby podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů dosáhl v roce 2020 třinácti procent hrubé konečné spotřeby energie. Ponechává jí přitom široký prostor pro uvážení, jakými konkrétními opatřeními bude tohoto cíle dosaženo. Směrnice dovoluje, aby státy přikročily k subvencování výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů, čímž činí výjimku z jinak poměrně striktního zákazu veřejné podpory. Směrnice však žádným způsobem nepředepisuje, že by stát musel přijmout nějaká konkrétní opatření typu zaručení výkupních cen, zaručení návratnosti investic, příspěvku na pořízení fotovoltaických elektráren, osvobození výroby energie z obnovitelných zdrojů od daně apod. Směrnice 2009/28/ES neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by bylo možné dovodit právo stěžovatelky na stabilitu výkupních cen za dodávky elektřiny do distribuční sítě, potažmo tedy zákaz provádět daňové srážky z příjmů provozovatele fotovoltaických elektráren. Stěžovatelkou namítaný požadavek neměnnosti pravidel podpory nevyplývá ani z odstavce 25 odůvodnění směrnice. Ba naopak, v tomto odstavci směrnice zdůrazňuje, že je důležité, aby členské státy mohly kontrolovat dopady a náklady vnitrostátních režimů podpory. Pro přímý účinek směrnice tak není splněna hned první z podmínek, tedy existence dostatečně určitého, přesného a bezpodmínečného závazku členského státu.“*

Aplikovaná právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření nemá předobraz v žádné z norem evropského práva a žádná z těchto norem ani zavedení tohoto

pokračování

odvodu nebrání. Zavedením odvodu zcela nepochybně není ohrožen cíl směrnice, tedy dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod pro to, aby položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 za použití ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 23. dubna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu