



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Pure Power, s. r. o.** se sídlem Údolní 420/13, Brno, zastoupený Mgr. Hynkem Peroutkou, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1 – Nové Město, 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 26. 2. 2013, č. j. 10 Af 556/2012 – 28,

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 :

Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 26. 2. 2013, č. j. 10 Af 556/2012 – 28, žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích (dále jen „finanční ředitelství“) ze dne 28. 8. 2012, č. j. 6018/12-1200, jímž byla zamítnuta odvolání a potvrzena rozhodnutí Finančního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 19. 3. 2012 č. j. 127802/12/077910302673 a ze dne 15. 5. 2012, č. j. 312639/12/077910302673, jimiž byly zamítnuty stížnosti na postup plátce daně - společnosti E.ON Distribuce, a. s. Krajský soud v odůvodnění rozsudku poukázal na platnou právní úpravu obsaženou v zákoně č. 402/2010 Sb., kterým

byl novelizován zákon č. 180/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře“). Touto novelou došlo k uzákonění odvodu za elektřinu ze slunečního záření vyrobenou v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 ze zařízení uvedených do provozu v době od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 (§ 7a zákona o podpoře). Poplatníkem odvodu je výrobce elektřiny ze slunečního záření a plátcem je provozovatel přenosové soustavy. Základem odvodu je částka bez daně z přidané hodnoty hrazená plátcem odvodu formou výkupní ceny a sazba činí 26 %. Při posuzování převážné části žalobních námitek postupoval krajský soud v souladu s nálezem ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, kterým Ústavní soud zamítl návrh na zrušení některých ustanovení zákona o podpoře. Se zřetelem na tento nálezn dospěl krajský soud k závěru, že odvod nebyl v rozporu s právním řádem České republiky. Zákonné garance poskytnuté výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů nebyly porušeny. Nedošlo také k porušení principu nepravé retroaktivity ani legitimního očekávání. O pravou retroaktivitu se nejednalo. Nebylo shledáno porušení principu rovnosti a nediskriminace nebo principu proporcionality. Krajský soud neshledal zásah do majetkových práv ani porušení svobody podnikání. Těmito otázkami se zabýval Ústavní soud a v citovaném nálezu jsou uvedeny argumenty, které jsou pro posouzení věci pro krajský soud závazné. Pokud finanční orgány postupovaly v souladu se zákonem, který byl Ústavním soudem hodnocen jako souladný s ústavním pořádkem, je napadené správní rozhodnutí věcně správné. Nejedná se o nesprávné právní posouzení věci. Dále krajský soud uvedl, že námitky stěžovatele byly vzneseny, kromě poukazu na nepřiléhavé nálezy Ústavního soudu, v obecné poloze a byly především namířeny proti platné právní úpravě, jejíž soulad s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami přísluší řešit pouze Ústavnímu soudu. To se ostatně také stalo. Krajskému soudu nepřisluší se takto formulovanými žalobními námitkami, stejně jako finančnímu ředitelství v daňovém řízení, zabývat. Finanční ředitelství bylo oprávněno pouze posoudit správnost a zákonnost postupu plátce daně. Tuto povinnost splnilo se závěrem, že plátce nepochybil, neboť odvod byl sražen a odveden ve správné výši a včas. Obecnost žalobních bodů neodstranil ani stěžovatelem uvedený údaj o výši úvěru či výši ztráty v r. 2011, neboť stěžovatel v žalobních bodech neuvedl, jaké konkrétní nezákonnosti se v tomto směru finanční ředitelství dopustilo. Pokud stěžovatel poukazoval na individuální přístup v souvislosti s neúnosnou zátěží odvodu, krajský soud k tomu uvedl, že i tuto část právního názoru Ústavního soudu je třeba vnímat v celém kontextu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a právní úpravy nejen příslušného odvodu, ale i celého správního soudnictví. Úkolem soudu je při dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů do správních řízení posoudit v mezích žalobních námitek vznesených ve lhůtě 2 měsíců od právní moci napadeného rozhodnutí, zda bylo rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem. Použil-li správní orgán správní uvážení, je soud oprávněn posoudit pouze to, zda toto uvážení nevybočilo z mezí a hledisek daných zákonem. Správní soudy nemohou nahrazovat úvahy správních orgánů. To se týká právě požadavků, které stěžovatel vyslovil v žalobě. Jiný postup by zpochybňoval samotnou koncepci správního soudnictví založenou na přezkumu správních rozhodnutí. Argumentoval-li stěžovatel v této souvislosti nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/11, krajský soud odkázal na jeho odst. 88, kde Ústavní soud uvedl, že je nutno při individuálním posouzení každého případu vzít v úvahu určitou míru podnikatelského a ekonomického rizika výroby elektřiny ve fotovoltaické elektrárně. Ne vždy totiž u poplatníka, který se po zavedení odvodu ocitl ve ztrátě či dočasné neschopnosti dostát závazkům, musí být příčinou právě zavedení odvodu. Ústavní soud rovněž uvedl, že snížení podpory provozovatelům fotovoltaických elektráren neznamená porušení zaručených práv těchto subjektů. Neměnnosti státní podpory do budoucna nelze

pokračování

z hlediska ústavního přisvědčit. Podle krajského soudu lze rovněž odkázat i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který také odkázal na závěry vyslovené Ústavním soudem a zdůraznil, že ani tomuto soudu nepřísluší se závěry finálního interpreta Ústavy polemizovat. K otázce nedodržení zákonných garancí se podrobně vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 - 40, z něhož vyplývá, že stěžovatel by musel ke svým tvrzením již ve stížnosti na postup plátce daně poukázat na svou specifickou hospodářskou situaci a likvidační dopady srážení odvodu. Údaje uvedené stěžovatelem (úvěrová smlouva či účetní uzávěrka za r. 2011) nesplňují požadavky konkrétnosti. Není věcí soudu, aby vyhledával za stěžovatele důkazní prostředky. Pokud stěžovatel chtěl tvrdit, že na něho byla právní úprava odvodu aplikována nezákonně, měl již v daňovém řízení prokázat, že se v jeho případě jedná o rdousící efekt odvodu a nikoliv tyto námitky uplatnit až v řízení soudním. Soud podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Pokud stěžovatel novou argumentaci doplnil po vydání nálezu Ústavního soudu, pak Ústavní soud nezměnil právní úpravu odvodu, naopak jeho ústavnost potvrdil a pouze v odůvodnění připustil jednu z již dříve existujících možných alternativ. Stěžovatel mohl likvidační efekt namítat od počátku svého nesouhlasu s odvodem. Stěžovatel však uplatňoval zcela jiné výhrady a neunesl důkazní břemeno.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud při posouzení věci vycházel z nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, ačkoli Ústavní soud ústavní stížnost zamítl a vyslovil se ve smyslu, že posuzovaná zákonná ustanovení v obecné rovině nejsou protiústavní a podotkl, že v případě jednotlivých výrobců solární energie, které zavedení odvodu z energie přivedlo na samotnou hranici existence, tomu tak však být může. Tento závěr Ústavního soudu krajský soud v napadeném rozsudku nezohlednil a tvrzení stěžovatele o jeho zhoršující se hospodářské situaci odmítl jako obecné tvrzení, které nemůže prokázat protiústavnost odvodu z elektřiny ze slunečního záření. S tímto však nelze souhlasit. Stěžovatel v žalobě popsal svou situaci, tj. že si na pořízení fotovoltaické elektrárny vzal úvěr ve výši 55.689.000 Kč a přiložil úvěrovou smlouvu i splátkový kalendář, z nichž je zřejmé, že se splátky budou neustále zvyšovat, a to až do roku 2024, což může stěžovatele přivést na samotnou hranici existence. Dále předložil účetní závěrku za rok 2011, kde ve sloupci „běžné období“ jsou znázorněny výsledky za rok 2011 a ve sloupci: „minulé období“ jsou znázorněny výsledky za rok 2010. Jak je patrné z výkazu zisku a ztráty, výsledek hospodaření se po zavedení odvodu (tj. za rok 2011) zhoršil o cca 25% oproti roku 2010. Stěžovatel se tak po zavedení odvodu dostal do ztráty vyšší o cca 25% v porovnání s rokem 2010, přičemž nelze nevidět analogii se sazbou odvodu z elektřiny ze slunečního záření, která činí 26%. K tzv. „rdousícímu účinku“ stěžovatel uvedl, že zavedení odvodu má negativní vliv na jeho cash-flow. Jak vyplývá z jeho účetnictví, aby dostál všem svým závazkům, používá krátkodobé finanční výpomoci (cizí zdroje krytí - finanční zdroje z jiných činností společníka), přičemž v roce 2011 se jednalo o částku 900.000 Kč a do 30. 9. 2012 o částku 1.100.000 Kč. Pokud tato situace bude nadále pokračovat, nebude stěžovatel schopen splatit úvěr do 15 let. Vlastní činnost mu tedy po zavedení odvodů a dalších daňových změnách neumožňuje generovat dostatečné příjmy na to, aby pokryl existující závazky, a musí si na jejich úhradu brát další. Celková vstupní cena elektrárny činila 67.942.743 Kč bez daně z přidané hodnoty, náklady spojené s vybudováním elektrárny činily 3.408.000 Kč a pozemek pod elektrárnu byl pořízen za 1.422.000 Kč. Po zavedení odvodu a následném zhoršení

hospodářské situace stěžovatele ani garance ve smyslu ust. § 6 odst. 1 zákona o podpoře nemusí být v patnáctiletém období dodrženy. Je nepochybné, že pro stěžovatele zavedení tohoto odvodu má likvidační efekt a v důsledku toho působí protiústavně. K tvrzení krajského soudu, že měl již před daňovými orgány prokázat, že se v jeho konkrétním případě jedná o rdousící efekt odvodu, stěžovatel uvedl, že v době, kdy probíhalo řízení před daňovými orgány, ještě nebyl vydán náleze Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. V odvolání proti rozhodnutí o stížnosti ze dne 31. 5. 2012 již stěžovatel existenci „rdousícího efektu“ tvrdil. Nicméně, jak uvedl odvolací orgán, správce daně nemohl k tomuto tvrzení, ani k jiným argumentům ohledně případné neústavnosti odvodu energie ze slunečního záření přihlídnout, jelikož správce daně není oprávněn rozhodovat o souladu či rozporu jakéhokoliv zákona s Listinou základních práv a svobod. Dále stěžovatel namítal, že poukaz krajského soudu na ust. § 75 s. ř. s. by na tuto specifickou situaci neměl být aplikovatelný, resp. vykládán v neprospěch daňového subjektu. Skutkový a právní stav v době, kdy probíhala řízení před daňovými orgány, byl shodný se stavem v období, kdy věc začaly posuzovat obecné soudy. Již v době rozhodování správního orgánu stěžovatel čelil silnému ekonomickému tlaku v důsledku nově zavedených odvodů a změn daňové legislativy, jak je zřejmé z přiložených účetních výkazů, a jeho hospodářská situace byla špatná v důsledku projevivšího se „rdousícího efektu“ těchto legislativních změn. I pokud by tyto informace, které posléze uvedl do žaloby, uvedl do stížnosti na postup plátce daně, správce daně by musel rozhodnout stejně, a tedy stížnosti zamítnout. Neměl totiž možnost posoudit ústavnost odvodu a musel postupovat podle platných a účinných zákonů. Nehledě na to, že správci daně musela být, a byla, ekonomická situace stěžovatele známa z jeho vlastní činnosti (daňových řízení). Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku současně se zrušením rozhodnutí finančních orgánů obou stupňů.

Odvolací finanční ředitelství se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnilo s právním posouzením věci krajským soudem. Podstatou sporu je stěžovatelem namítaná protiústavnost výběru srážkové daně na základě ust. § 7a zákona o podpoře. Pokud je finančním orgánům obou stupňů vytýkáno, že postupovaly v souladu se zákonnou úpravou, nicméně podle stěžovatele v rozporu s ústavními principy, je tento závěr nutno odmítnout, a to zejména za situace, kdy normativní vyjádření umožňuje nepochybný a jednoznačný gramatický výklad. V daném případě nedošlo ani ke konkurenci výkladových metod právní normy, aby tak alespoň přicházel v úvahu test proporcionality ústavně šetrného výkladu normy. Je nutno zcela odmítnout možné spekulativní úvahy o protiústavnosti jednotlivých a explicitních ustanovení zákonů, a to až do té doby, než jsou pro protiústavnost zrušena. Tato skutečnost nenastala. Nehledě k tomu, že souvisejícími otázkami, které nastoluje stěžovatel, se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 5. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, kdy shledal ústavní konformitu předmětného ustanovení zákona o podpoře. Moc výkonná, ale i moc soudní, je z těchto pohledů závěry Ústavního soudu vázána, stejně jako je vázána platnou (konformní) úpravou zákonnou, jenž neumožňovala odlišný právní výklad než ten, jenž byl zvolen a aplikován v daném případě. Tento výklad a úmysl (konstatování stavu) jednoznačně našel správně odraz v napadeném rozsudku krajského soudu. Na základě výše uvedených skutečností proto odvolací finanční ředitelství navrhlo zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Vzhledem k tomu, že účinností zákona č. 456/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ke dni 1. 1. 2013 zanikla finanční ředitelství zřízená podle zákona č. 531/1990

pokračování

Sb., ve znění pozdějších předpisů, a jejich působnost ve věcech rozhodování o opravných prostředcích přešla na Odvolací finanční ředitelství v Brně, je nyní tento správní orgán žalovaným.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vadu uvedenou v odstavci 4 citovaného ustanovení, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se spornými právními otázkami zabýval již v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 – 40, www.nssoud.cz, přičemž vycházel zejména ze závěrů vyslovených Ústavním soudem v nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v řadě dalších rozsudků (např. ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Afs 94/2012 – 28, ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Afs 97/2012 – 32, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 95/2012 – 32, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 100/2012 – 27, ze dne 27. 2. 2013, č. j. 2 Afs 81/2012 – 26, ze dne 21. 3. 2013, č. j. 5 Afs 82/2012 – 34, ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 Afs 104/2012 – 31, a ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 Afs 13/2013 – 25, všechny dostupné na www.nssoud.cz). V dané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit.

V daném případě je z napadeného rozsudku zřejmé, že krajský soud při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí v mezích podané žaloby. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, proč ob stojí napadené správní rozhodnutí, resp. proč jsou podle krajského soudu právní závěry vyslovené správním orgánem správné a naopak, z jakých důvodů jsou žalobní námítky nedůvodné. Krajský soud se při hodnocení námítky protiústavnosti napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, bezvýhradně opřel o nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na to, že řízení ve správním soudnictví je přezkumným řízením, v jehož rámci soud posuzuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Krajský soud může podle ust. § 77 s. ř. s. provádět dokazování, což je projev plné soudní jurisdikce, které vyjadřuje jeho oprávnění doplnit skutkový stav věci zjištěný správními orgány. Nezna mená však kompetenci, tedy povinnost, provádět dokazování ve skutkových otázkách, které nebyly posuzovány v předcházejícím správním řízení. Měl-li tedy stěžovatel za to, že je pro něj odvod likvidační, bylo na něm, aby tuto okolnost namítal a současně prokazoval v daňovém řízení (srov. § 92 zákona č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Domáhá-li se nyní stěžovatel zohlednění individuálních okolností, měl tento požadavek uplatnit již ve správním řízení a nikoliv se omezit na proklamaci neústavnosti novelizace zákona o podpoře. Pokud by tak učinil, nic by mu nebránilo domáhat se nyní, aby krajský soud posoudil zákonnost úvah správních orgánů o této otázce, tj. jaké důsledky má způsob financování solární elektrárny na rozhodnutí o věci samé, zda této okolnosti přikládaly správní orgány náležitou míru závažnosti, nebo zda lze vytykat správnímu orgánu, že se k námítkám stěžovatele touto okolností nezabýval. Jestliže však stěžovatelovy odvolací námítky směřovaly vůči protiústavnosti zákonné úpravy, která byla

podkladem pro správní rozhodnutí, nelze nyní krajskému soudu vytýkat, že nepřihlížel k finanční situaci stěžovatele. V této souvislosti je nutno zmínit, že tvrzení stěžovatele o tom, že v odvolání proti rozhodnutí o stížnosti ze dne 31. 5. 2012 již existenci tzv. „rdousícího efektu“ v jeho konkrétním případě tvrdil, je zavádějící a nepřesné. V tomto odvolání stěžovatel pouze citoval část odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/2011, aniž by v souvislosti s ním dovozoval jakékoliv konkrétní důsledky ve vztahu ke své finanční situaci.

Jak již uvedl v napadeném rozsudku krajský soud, otázka souladu stanovení odvodu podle zákona o podpoře s ústavním pořádkem byla předmětem řízení před Ústavním soudem. Ten v citovaném nálezu jednoznačně dospěl k závěru, že právní úprava (zákon č. 402/2010 Sb.), účinná od 1. 1. 2011, kdy byl zaveden odvod z elektřiny ze slunečního záření, není v rozporu s ústavním pořádkem. Tímto nálezem byl povinen řídit se nejen krajský soud, ale je povinen jej respektovat i Nejvyšší správní soud. Proto je zcela správný závěr krajského soudu o nedůvodnosti žalobní námitky týkající se nezákonnosti stanoveného odvodu.

Domáhá-li se stěžovatel zrušení napadeného rozsudku i jemu předcházejících správních rozhodnutí z toho důvodu, že je pro něj stanovený odvod likvidační a v důsledku toho působí protiústavně, není tento jeho požadavek oprávněný. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel měl tuto námitku uplatnit v daňovém řízení. Jen tak by se mohla stát předmětem přezkumného řízení před správními soudy podle ust. § 65 a násl. s. ř. s.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 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 odvolacímu finančnímu ředitelství žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně
senátu