



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Ing. O. F.**, zastoupeného Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2013, čj. 30777/13/5000-14203-711217, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 2. 2015, čj. 31 Af 16/2014 – 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1) Žalobce provozuje fotovoltaickou elektrárnu. Vyrobenou elektřinu dodává do distribuční sítě společnost ČEZ Prodej, s. r. o., se sídlem Duhová 1/425, Praha 4 (dále jen „plátce daně“). Předmětem sporu se stala platba za elektřinu dodanou do distribuční sítě v období leden až červen 2013. Plátce daně totiž nevyplatil žalobci celou fakturovanou částku za dodanou elektřinu, ale srazil z ní částku ve výši odvodu z elektřiny ze slunečního záření (dále jen „solární odvod“) podle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), dále jen „zákon o podpoře“.

2) Žalobce měl pochyby o správnosti sraženého solárního odvodu, a proto požádal plátce daně o vysvětlení podle § 237 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“). Jelikož ani po podaném vysvětlení nesouhlasil s postupem plátce daně, podal žalobce stížnosti na postup plátce daně.

3) Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2013, čj. 161020/13/4000-17104-050259 a čj. 160955/13/4000-17104-050259, ze dne 23. 5. 2013, čj. 194012/13/4000-17104-505133, ze dne 21. 6. 2013, čj. 252812/13/4000-17104-505133, ze dne 26. 7. 2013, čj. 343345/13/4000-17104-505133, a ze dne 21. 8. 2013, čj. 390239/13/4000-17104-505133, zamítl Specializovaný finanční úřad (dále jen „správce daně“) stížnosti žalobce na postup plátce daně.

4) Rozhodnutím ze dne 9. 12. 2013, čj. 30777/13/5000-14203-711217 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl žalobcova odvolání proti shora uvedeným rozhodnutím správce daně a tato rozhodnutí potvrdil.

II.

5) Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který ji zamítl rozsudkem ze dne 19. 2. 2015, čj. 31 Af 16/2014 – 61. Tento rozsudek, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

6) Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. Namítl, že krajský soud se neměl řídit závěry vyplývajícími z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013 - 57, jelikož jejich aplikace znamená porušování ústavně zaručených práv stěžovatele.

7) Institut prominutí daně podle stěžovatele nenaplňuje požadavky na účinný prostředek nápravy vyplývající z judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, jelikož není v procesní dispozici výrobců elektřiny ze slunečního záření. Je jen na vůli ministra financí, zda institutu prominutí daně využije či nikoliv. Jelikož ministr financí zůstal v této záležitosti nečinný a zákonodárce nepřijal takovou právní normu, která by umožnila správci daně na žádost stěžovatele prominout solární odvod podle § 259 daňového řádu, je jediným prostředkem vyhovujícím požadavkům Ústavního soudu postup podle § 237 daňového řádu.

8) Podle stěžovatele však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v usnesení čj. 1 Afs 76/2013 - 57 chybně k závěru, že finanční úřady nemohou v řízení o stížnosti podle ust. § 237 daňového řádu posuzovat bez jakékoliv psané právní úpravy likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tímto závěrem učinil z prostředku ochrany (stížnost podle § 237 daňového řádu) pouze formální nástroj, který neumožňuje stěžovateli domoci se nápravy protiústavního působení plynoucího z nečinnosti státu, což je zcela proti smyslu a účelu ústavněprávních záruk spravedlnosti vyjádřených v čl. 4 a v čl. 90 Ústavy a proti judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

9) Stěžovatel také předložil sdělení Ministerstva financí ze dne 19. 9. 2014, které reaguje na podněty výrobců elektřiny ze slunečního záření, a podle něhož byly podněty vzaty v potaz a budou využity při přípravě nejvhodnějšího komplexního řešení daně

situace. Stěžovatel rovněž odkázal na tiskovou zprávu Ministerstva financí ze dne 18. 9. 2014, podle které mohou výrobci elektřiny ze slunečního záření podat žádost o posečkáni daně u jakékoliv jiné daně, např. daně z přidané hodnoty, jejíž jsou poplatníci. Ani toto řešení nelze považovat za účinný prostředek nápravy.

10) Dále stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěry uvedenými v usneseních Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. IV. ÚS 1645/14, a ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. II. ÚS 1157/14, kterými byly odmítnuty ústavní stížnosti výrobců elektřiny ze slunečního záření proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu, které aprobovaly závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel nesouhlasil ani se závěry vyjádřenými v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14; podle tohoto nálezu nedochází současnou praxí k odepření spravedlnosti, neboť stěžovatel může žádat o zmírnění následků solárního odvodu. Ústavní soud také dodal, že stěžovateli nelze poskytnout ochranu prostřednictvím soudní moci před uplynutím zákonem garantované patnáctileté doby návratnosti investice, neboť nyní nelze jednoznačně dospět k závěru, že by bylo v neúměrné míře zasaženo vlastnické právo stěžovatele. Podle stěžovatele tento přístup nechrání ty výrobce elektřiny ze slunečního záření, kteří budou nuceni v důsledku solárního odvodu ukončit podnikatelskou činnost.

11) Stěžovatel na závěr uvedl, že krajský soud pochybil, pokud nepřihlédl k jím navrženým důkazům (smluvní dokumentace, přijaté i vydané faktury, individuální ekonomická kalkulace návratnosti investice), čímž zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí odvolacího finančního ředitelství a věc vrátil odvolacímu finančnímu ředitelství k dalšímu řízení.

IV.

12) Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Krajský soud nepochybil, pokud se řídil závěry obsaženými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Finanční orgány postupovaly vůči stěžovateli v souladu s platnou a účinnou právní úpravou. Plátce daně srazil stěžovateli solární odvod, protože k tomu byly splněny zákonné podmínky.

V.

13) Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

14) Kasační stížnost není důvodná.

15) Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a dospěl k závěru, že není důvodná. Požadavky na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí formulovala ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Z přezkoumatelného rozhodnutí má být zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005,

čj. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 – 78, či ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 – 130, čj. 244/2004 Sb. NSS).

16) Napadený rozsudek vyhovuje těmto kritériím. Z jeho odůvodnění je zřejmé, proč krajský soud aproboval právní závěry žalovaného a proč shledal žalobní námitky nedůvodnými. Závěry krajského soudu jsou srozumitelně formulované a vnitřně souladné. Skutečnost, že se krajský soud nezabýval důkazy navrženými stěžovatelem, nepůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, jelikož krajský soud postupoval v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 76/2013 – 57, podle kterého nejsou finanční úřady v řízení o stížnosti podle ust. § 237 daňového řádu oprávněny posuzovat dopady solárního odvodu na poplatníka, a k tomuto postupu nejsou oprávněny ani správní soudy.

17) Klíčovou právní otázkou v dané věci je, zda lze konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie zohlednit v řízení o stížnosti na postup plátce daně a v navazujícím soudním řízení. Nejvyšší správní soud již v mnoha svých rozsudcích konstatoval, že úprava solárního odvodu je v obecné rovině v souladu s ústavním pořádkem. Vycházel přitom z odůvodnění nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, kterým Ústavní soud zamítl návrh na zrušení části zákona o podpoře výroby elektřiny. Podle Ústavního soudu může v některých případech mít solární odvod pro konkrétního výrobce elektrické energie rdousící efekt. S tímto závěrem souhlasil i Nejvyšší správní soud a v následujících rozsudcích (ze dne 4. 4. 2013 čj. 1 Afs 5/2013 - 35, ze dne 28. 3. 2013, čj. 1 Afs 7/2013 - 33, ze dne 15. 8. 2013, čj. 2 Afs 13/2013 - 28 a ze dne 30. 7. 2013, čj. 2 Afs 53/2013 - 27) připustil možnost vedení dokazování o možném rdousícím efektu v řízení o stížnosti na postup plátce daně, případně v následném soudním řízení.

18) Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v usnesení ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013 - 57, dospěl k závěru, že konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektřiny ze slunečního záření nelze zohlednit ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v soudním řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že § 237 daňového řádu umožňuje správci daně přezkoumat pouze postup plátce, tj. zda při srážce solárního odvodu postupoval v souladu se zákonem o podpoře výroby elektřiny. Ten kromě osvobození malých výrobců nepřipouští žádné výjimky, na základě kterých by byl plátce odvodu své zákonné povinnosti zproštěn, tzn., neobsahuje žádný zvláštní mechanismus, jenž umožní individuální přístup k výrobcům. Stížnost na postup plátce daně tedy neumožňuje správci daně posoudit věc s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem a v odůvodněných případech poskytnout poplatníkovi efektivní ochranu. Podle rozšířeného senátu by bylo absurdní klást na plátce povinnost, *nota bene* bez jakékoliv psané právní úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka.

19) S ohledem na požadavky dělby moci a z ústavního hlediska by bylo podle rozšířeného senátu přinejmenším problematické, aby neexistenci psané právní úpravy nahradila bez dalšího moc soudní. Shora uvedený právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 1273/14, a přidržela se jej i následná judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, kterou stěžovatel zmiňoval v kasační stížnosti. Tuto judikaturu lze považovat za ustálenou a stěžovateli je nepochybně známa.

20) Stěžovateli nelze přisvědčit, že se krajský soud mohl a měl od závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu odchýlit. Nejvyšší správní soud určil kritéria, za nichž se krajský soud může odchýlit od dosavadní ustálené judikatury, již v rozsudku ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008 – 77. Podle tohoto rozsudku není judikatura správních soudů neměnná, a ani existence právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí rozšířeného senátu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit jeho validitu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet, případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, eventuálně se nově objevily jiné závažné důvody, které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takového změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalou existenci judikatury.

21) Skutečnost, že judikatura byla sjednocena rozšířeným senátem, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti němu, a současně kromě nesouhlasu nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti právnímu závěru rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, eventuálně pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

22) Podle Nejvyššího správního soudu však v daném případě nenastala žádná ze situací předvídaných ve výše uvedeném rozsudku. Nezměnily se právní předpisy související se zákonem o podpoře výroby elektřiny a ani nedošlo ke změně právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet. V daném případě by se jednalo především o změnu přístupu Ústavního soudu, který však právní názor Nejvyššího správního soudu několikrát aproboval (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1645/14 a sp. zn. II. ÚS 1157/14, jakož i nález Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14). Nedošlo ani ke změně okolností, které jsou podstatné pro působení právní normy, ani nenastaly nové jiné závažné důvody, které by mohly být základem pro změnu právního názoru, pokud potřeba takové změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře ve stávající judikaturu.

23) Podle stěžovatele je zásadním důvodem pro odklon od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu nečinnost ministra financí, který dosud nevyužil institut prominutí daně. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013 - 57, v bodě 57 uvedl, že v případě, že by složky státní moci zůstaly v této oblasti dlouhodobě nečinné a tato nečinnost by nabyla ústavního rozměru, byly by správní soudy povinny zakročit na ochranu práv stěžovatele a ostatních dotčených osob. Tento závěr zopakoval Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 10. 6. 2014, čj. 2 Afs 90/2013 - 36, a ze dne 27. 11. 2014, čj. 9 Afs 133/2013 – 49, jakož i v rozsudcích ve věcech stěžovatele ze dne 11. 12. 2014, čj. 7 Afs 138/2014 – 38 a čj. 7 Afs 164/2014 – 33. Ve všech těchto případech Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řešení tvrzených nepříznivých dopadů odvodu na stěžovatele je stále v rukou moci zákonodárné a výkonné a až poté případně také moci soudní. Podle Nejvyššího správního soudu v projednávané věci namítaná nečinnost složek státní moci nenabyla ústavních rozměrů, a proto nenastaly

důvody pro změnu judikatury nebo pro předložení věci rozšířenému senátu podle ust. § 17 odst. 1 s. ř. s.

24) Stěžovatel dále uvedl, že za účinný prostředek nápravy nepovažuje ani žádost o posečkáni daně u jiných daní, jejichž je poplatníkem. Tato námitka má výhradně spekulativní a teoretický charakter a jako taková nemá vliv na posouzení věci samé. I kdyby stěžovatel tvrdil a prokázal, že takovou žádost neúspěšně podal, nelze se soudního přezkumu rozhodnutí o takové žádosti domáhat v nynějším řízení, jehož předmětem je rozhodnutí žalovaného o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správce daně o stížnosti na postup plátce daně, neboť se typově jedná o zcela odlišná rozhodnutí vydaná podle daňového řádu.

25) S ohledem na výše uvedené krajský soud důvodně zamítl stěžovatelovu žalobu. Odvod z elektřiny ze slunečního záření je totiž v obecné rovině v souladu s ústavními předpisy a v konkrétní rovině nebylo možno dopady tohoto odvodu na stěžovatele posoudit v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v odvolacím řízení či soudním řízení. S ohledem na tyto závěry byl postup krajského soudu, který nedoplnil dokazování způsobem navrženým stěžovatelem, a svůj postup také odůvodnil, v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

26) Vzhledem k výše uvedenému zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou.

27) Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

28) Žalovanému nelze přiznat náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarif“) s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. pl. ÚS 39/13. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval otázkou, zda lze procesně úspěšnému žalovanému, který nebyl zastoupen advokátem, přiznat paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu proti žalobci zastoupenému advokátem. Ústavní soud řešil tuto otázku v kontextu bagatelních sporů o peněžitá plnění, u nichž náhrada nákladů řízení znatelně převyšuje žalovanou částku. Na základě *analogie iuris* dospěl pro tyto případy k závěru, že pokud byl neúspěšný žalobce zastoupen advokátem, je třeba posoudit, zda je na místě přiznat paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu i úspěšnému žalovanému nezastoupenému advokátem, a to v zájmu zachování rovnosti stran.

29) V bodě 46. shora uvedeného nálezu Ústavní soud vyslovil, že „je tedy na soudech, aby v konkrétním případě, v němž bude stát proti úspěšné straně bez právního zastoupení neúspěšná právně zastoupená strana, zvážily, zda je namístě, aby využily prostoru, který se pro ústavně konformní výklad ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu nabízí zejména díky demonstrativní povaze výčtu nákladů řízení. Při takovém zvažování je třeba, aby posoudily, zda by v daném případě bylo zjevně nespravedlivé paušální náhradu nezastoupenému

účastníku řízení nepřiznat a zda z odlišného zacházení, které předpokládá text advokátního tarifu, vyplývá v daném případě nerovnost rozporná s článkem 37 odst. 3 Listiny; zejména zda toto odlišné zacházení neznevýhodňuje v kontextu celého sporu právně nezastoupeného účastníka řízení, například proto, že částka paušální náhrady výdajů není bagatelní ve srovnání s částkou, o níž se spor vede, či proto, že jde ze strany právně zastoupeného účastníka o zjevně šikanózní postup. Pokud by tyto podmínky byly naplněny, je namístě, aby za náklady řízení označily civilní soudy kromě nákladů vyjmenovaných v demonstračním výčtu ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu také paušální náhradu výdajů, jež náleží advokátům podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“

30) Nejvyšší správní soud posoudil v souladu se shora citovaným právním názorem Ústavního soudu, zda by bylo zjevně nespravedlivé nepřiznat žalovanému náhradu hotových výdajů, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Postavení žalovaného správního orgánu jako účastníka v soudním řízení správním nelze bez dalšího přirovnávat k postavení žalovaného v bagatelním sporu v rámci občanského soudního řízení. Žalovaný je povolán k tomu, aby v řízení před soudem hájil správnost a zákonnost rozhodnutí, které vydal jako orgán moci veřejné na základě zákonného zmocnění. Takový úkol patří do rámce jeho běžné úřední činnosti, k jejíž realizaci je personálně i finančně vybaven ze státního rozpočtu. Žalovaný netvrdil ani neprokázal, že důvodně vynaložil v souvislosti s vypracováním vyjádření ke kasační stížnosti zvláštní náklady či zvláštní hotové výdaje, které by přesahovaly rámec jeho běžné úřední činnosti, a na jejichž náhradu by měl právo podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud mu proto nepřiznal požadovanou náhradu hotových výdajů.

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

V Brně 19. srpna 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu