



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **SOLARPARK beta a.s.**, se sídlem Údolní 33, Brno, zast. JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, se sídlem Opletalova 1284/37, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2015, č. j. 62 Af 111/2013 - 37,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 9. 2013, č. j. 23960/13/5000-14203-706599 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil tři rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu vydaná dne 21. 1. 2013, 18. 2. 2013 a 18. 3. 2013, kterými byly dle § 237 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítnuty stížnosti na postup plátce daně společnosti E.ON Distribuce, a. s. Žalobkyně podávala stížnosti jako provozovatel fotovoltaické elektrárny na postup plátce odvodu, jenž žalobkyni z dodané energie srážel solární odvod podle ustanovení § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře“), za období říjen až prosinec 2012. Žalobkyně totiž nesouhlasila s postupem plátce odvodu a domnívala

se, že institut odvodu elektřiny ze slunečního záření je protiústavní, neboť je retroaktivní a porušuje její legitimní očekávání, přičemž je v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Uplatnění odvodu má pro žalobkyni podle jejího tvrzení likvidační účinky, rovněž způsobí, že nebude dodržena patnáctiletá doba návratnosti investice, kterou zákonodárce původně garantoval. Žalovaný naproti tomu v postupu plátce odvodu neshledal rozpor se zákonem, neboť povinnost srazit odvod mu ukládá citovaný zákon. Žalovaný uvedl, že mu nepřísluší posuzovat případnou protiústavnost uvedeného institutu. Upozornil na to, že Ústavní soud institut solárního odvodu přezkoumal a dospěl k závěru, že přijatá právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem; na příslušné závěry Ústavního soudu týkající se námitek žalobkyně přitom žalovaný odkázal. Žalovaný rovněž neshledal, že by citovaná právní úprava byla v rozporu s relevantními komunitárními předpisy. Námítky ohledně nedodržení patnáctileté doby návratnosti nemohou být posuzovány v předmětném řízení, neboť otázkou návratnosti se může podle žalovaného zabývat pouze Energetický regulační úřad. S ohledem na dobu, po kterou bude elektřina vyrobená ze slunečního záření podléhat solárnímu odvodu, nelze podle žalovaného ani s jistotou říci, že by k porušení závazku návratnosti investic vůbec došlo.

[2] Žalobou ze dne 26. 11. 2013 se žalobkyně domáhala zrušení uvedeného rozhodnutí žalovaného a dále požadovala přiznání náhrady nákladů řízení. Trvala na své argumentaci, že solární odvod je protiústavní, neboť porušuje princip ochrany vlastnictví, ochrany podnikání, právní jistoty a zákazu retroaktivity, jakož i legitimního očekávání, proporcionality a rovnosti. Odvolávala se přitom i na judikaturu Ústavního soudu, podle které nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehla právní úprava odvodu na výrobce elektřiny z fotovoltaické elektrárny likvidačně, přičemž těmito individuálními okolnostmi se měly finanční orgány zabývat a měly dále zkoumat zásah do jejich práv s ohledem na dodržení závazku státu ohledně návratnosti investice. Poukazovala dále na to, že v důsledku přijetí solárního odvodu nebude dodržen závazek státu ohledně patnáctileté návratnosti investice; touto otázkou se navíc žalovaný odmítl zabývat.

[3] Krajský soud v Brně žalobu proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 5. 8. 2015, č. j. 62 Af 111/2013 - 37, zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku plně odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (dále též „solární nálezy“), a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 - 57, (dále též „solární usnesení“). Zdůraznil přitom, že i podle solárního nálezu je garance návratnosti investice v horizontu patnácti let dodržena, přičemž zopakoval, že pokud provozovatel fotovoltaické elektrárny předpokládal, že náklady na pořízení a provoz takové elektrárny se mu vrátí dříve než za patnáct let, pak toto jeho očekávání nepodléhá právní ochraně, zvláště když nemohl v případě investičního záměru s vysokými počátečními pořizovacími náklady ihned očekávat, že bude dosahovat zisk. Nebylo rovněž zjištěno, že by zavedením solárního odvodu došlo k rdousícímu efektu popsanému v solárním nálezu. Jelikož stížnost proti postupu plátce daně (§ 237 daňového řádu) je nástrojem pro řešení sporu mezi plátcem a poplatníkem, nemohl plátce v rámci tohoto institutu posuzovat individuální účinky solárního odvodu. Zároveň správce daně neměl při postupu podle ustanovení § 237 odst. 3 daňového řádu oprávnění k tomu, aby mohl v konkrétním případě modifikovat výši solárního odvodu. Krajský soud proto za jedinou možnost nápravy, shodně se solárním usnesením, označil prominutí daně dle daňového řádu. Krajský soud nevyhověl žádnému z navržených důkazů týkajících se finanční situace žalobkyně, neboť tuto otázku není možné v případě přezkumu rozhodnutí týkajícího se stížnosti na postup plátce daně

pokračování

zkoumat. Svůj právní názor přitom doložil odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2015, č. j. 62 Af 111/2013 - 37, brojí kasační stížností ze dne 24. 8. 2015. Stěžovatelka nejprve obsáhle zrekapitulovala průběh celého řízení před finančními orgány i před soudem. Obecně pak zopakovala žalobní tvrzení týkající se nepředvídatelnosti právní úpravy, libovůle zákonodárce a nerovnosti v přístupu k právu podnikat. Tvrdila, že sražení odvodu za elektřinu ze slunečního záření, jakož i odvod sám odporuje zákazu retroaktivity a principu ochrany legitimního očekávání. K těmto principům uvedla řadu příkladů z judikatury Ústavního soudu. Postup plátce daně (společnosti E.ON Distribuce, a. s.) ani postup správce daně či žalovaného nelze podle ní odůvodnit prostým odkazem na povinnost postupovat v souladu se zákonem. Ústavní soud se v citovaném nálezu podle stěžovatelky nevěnoval hodnocení skutečnosti, že zavedením solárního odvodu došlo k porušení garance poskytnuté výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů ustanovením § 2 odst. 8 (dříve odst. 9) vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 140/2009 Sb. Tímto se však nezabýval ani krajský soud a jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Stěžovatelka zopakovala námitku týkající se garance zachování 15leté doby návratnosti investice, která není v důsledku přijetí solárního odvodu dodržena. V této souvislosti nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, který reprodukoval úvahy rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu s tím, že posuzování likvidačního dopadu do pozic stěžovatelky není relevantní (nelze provádět) v řízení o stížnosti na postup plátce daně a že námitky likvidačního dopadu lze uplatnit pouze v odlišném procesním prostoru. Stěžovatelka totiž považuje postup proponovaný usnesením rozšířeného senátu za nerealizovatelný. Podmínky, aby mohla žádost o prominutí (byť části) odvodu uplatnit, nebyly vůbec exekutivou naplněny, a to přes výslovný apel rozšířeného senátu. Stěžovatelka proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil, případně aby položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie, zda vnitrostátní úprava je v souladu s komunitární úpravou.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 17. 9. 2015 odkázal na svůj právní názor obsažený v napadeném rozhodnutí a na odůvodnění solárního nálezu, které vyvrací veškerou argumentaci stěžovatelky stran údajné protiústavnosti právní úpravy. K namítanému porušení komunitárního práva žalovaný odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 402/2010 Sb., která zdůrazňuje, že citovaná právní úprava je s ním v souladu. Individuální dopady odvodu včetně povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení věci, jak požaduje Ústavní soud v solárním nálezu, mají být řešeny podle solárního usnesení za pomoci institutu prominutí daně, nikoli stížnosti na postup plátce odvodu. Polemika nad dostupností institutu prominutí daně nemůže mít vliv na tu skutečnost, že v projednávané věci stěžovatelka zvolila zcela jiný procesní postup, a to stížnost na postup plátce daně, tudíž ji nelze v dané věci podle žalovaného zohlednit, jak ostatně judikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2216/14. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, neboť recentní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu neumožňuje vyhovět argumentaci stěžovatelky.

II. Posouzení kasační stížnosti

[6] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Brně vzešel (ustanovení § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodu nesprávně posouzené právní otázky krajským soudem [103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[10] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu porozuměla, přičemž s jeho závěry polemizuje v obsáhlé a podrobně vyargumentované kasační stížnosti. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

pokračování

[11] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu považuje napadené rozhodnutí za zákonné. Krajský soud v Brně se v odůvodnění tohoto rozhodnutí tedy řádně vyjádřil k zákonnosti postupu žalovaného a správně zjistil skutkový stav věci. Krajský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně (ne)důvodnosti žaloby; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky a že dospěl k závěrům, se kterými stěžovatelka nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku.

[12] Nejvyšší správní soud dále nezjistil, že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný z toho důvodu, že by se krajský soud nevypořádal s veškerou žalobní argumentací, a to s námitkou, že přijetím solárního odvodu došlo k porušení garance vyplývající z § 2 odst. 8 (dříve odst. 9) vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 140/2009 Sb. Naopak, na stranách 4 – 7 napadeného rozsudku krajský soud podrobně rekapituloval závěry Ústavního soudu (z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11) věnované garanci patnáctileté návratnosti investice, podrobně vysvětlil, že Ústavní soud nedospěl k závěru, že by výnosem ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona č. 180/2005 Sb. měla být určitá konkrétní výše čistého zisku. Uvedl, že to sice může vést k úvahám, zda minimální státem garantovaná cena, za níž je elektřina vykupována, je stanovena Energetickým regulačním úřadem v dostatečné výši, nicméně otázkou výkupních cen se Ústavní soud nezabýval, neboť protiústavnost snížení ziskovosti provozování elektrárny nebyla spojována se snížením výkupních cen, ale se zavedením odvodu za elektřinu ze slunečního záření. Přesto však Ústavní soud dodal (a krajský soud rovněž zdůraznil), že i přes zavedení odvodu je zisk provozovatelům fotovoltaických elektráren garantován. Soud závěrem zdůraznil, že v projednávané věci (žaloba proti rozhodnutí žalovaného o stížnosti na postup plátce daně) jsou tyto námitky irelevantní. Nejvyšší správní soud proto považuje v tomto ohledu námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu za nedůvodnou.

[13] Další okruh kasačních námitek v podstatě míří proti neústavnosti právní úpravy vztahující se k odvodu z elektrické energie. Kasační stížnost je zopakováním žalobních bodů obecně namítajících porušení principu rovnosti, legitimního očekávání a zákazu retroaktivity.

[14] Nejvyšší správní soud k této kasační argumentaci konstatuje, že je při jejím posouzení vázán podle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky především již zmíněným solárním nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, citovaným solárním usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 - 57, jakož i předcházející judikaturou zdejšího soudu (srovnej například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 9 Afs 133/2013 - 49; ze dne 10. 6. 2014, č. j. 2 Afs 90/2013 - 36; ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 Afs 18/2014 - 48; ze dne 29. 4. 2014, č. j. 5 Afs 103/2013 - 47; ze dne 18. 4. 2014, č. j. 8 Afs 3/2014 - 39; ze dne 16. 4. 2014, č. j. 2 Afs 106/2013 - 35; ze dne 26. 3. 2014, č. j. 8 Afs 91/2013 - 46; ze dne 12. 3. 2014, č. j. 7 Afs 119/2013 - 39; ze dne 27. 2. 2014, č. j. 8 Afs 94/2013 - 46). Tyto závěry byly potvrzeny nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14 (dále též „druhý solární náleží“). Ústavní soud se totiž v obou solárních nálezech zabýval ústavní konformitou odvodu ze všech hledisek, tj. včetně těch, které byly stěžovatelkou namítány

v žalobě a nyní i v kasační stížnosti. Pro polemiku stěžovatelky s právním názorem Ústavního soudu tak není v řízení o kasační stížnosti místo, a to ani s ohledem na následnou změnu právní úpravy, neboť tomu navíc brání ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého se při přezkumu správního rozhodnutí vychází z právního stavu v době jeho vydání.

[15] Nejvyšší správní soud dále odkazuje na to, že institut rozšířeného senátu (§ 16 odst. 3 a § 17 až 19 s. ř. s.) je významným prostředkem k zajišťování jednotnosti rozhodování (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). *„Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud je povolán ke sjednocování judikatury správních soudů a ty jsou povinny ke sjednocování praxe správních orgánů, stojí rozšířený senát na samém vrcholu jednotícího mechanismu. Závěry vyslovené rozšířeným senátem tak mají velmi široký dopad a představují jakési pomyslné konečné slovo v rámci správního soudnictví“* (Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 120.). Postavení rozšířeného senátu a skutečnost, že problematika solárních odvodů byla komplexně posouzena právě v solárním usnesení, *„[...] přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti takovému právnímu závěru, a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující právní argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozšířeného senátu“* (Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. 2014. op. cit. s. 132.). Nejvyšší správní soud je v projednávané věci vázán rovněž příslušnými závěry rozšířeného senátu obsaženými v solárním usnesení, nemůže se proto od nich odchýlit. Samotný nesouhlas stěžovatelky se závěry Ústavního soudu obsaženými ve výše citovaných solárních nálezech, anebo se solárním usnesením rozšířeného senátu zdejšího soudu proto nemůže obstát, neboť zdejší soud je jimi vázán.

[16] Pokud tedy stěžovatelka v kasační stížnosti opětovně v obecné rovině namítá, že právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření porušuje princip rovnosti, legitimního očekávání a zákaz retroaktivity, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na podrobnou argumentaci a právní závěry, předestřené v odůvodnění solárních nálezů, solárního usnesení, neboť plně dopadají i na nyní posuzovaný případ a bylo by neúčelné je zde znovu podrobně rekapitulovat - byť se s nimi stěžovatelka i nadále neztotožňuje. Vykonatelné nálezy Ústavního soudu jsou totiž dle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR závazné pro všechny orgány i osoby, tedy i pro Nejvyšší správní soud. Pro polemiku stěžovatelky s právním názorem Ústavního soudu, která je vedena převážně v obecné rovině bez konkretizace na individuální okolnosti případu stěžovatelky, tak není v řízení o kasační stížnosti místo (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, či ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, anebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009 – 98).

[17] Totéž platí i pro konkrétní námitku stěžovatelky, že Ústavní soud, resp. krajský soud, náležitě nezohlednil ustanovení § 2 odst. 8 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 140/2009 Sb. v tehdy platném znění, jež garantovalo zachování stejné úrovně výkupních cen, po zohlednění inflace, a srážení odvodu z elektřiny ze slunečního záření Podle tohoto ustanovení...*Výkupní ceny a zelené bonusy stanovené podle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů jsou uplatňovány po celou předpokládanou dobu životnosti výroby elektřiny stanovenou vyhláškou, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Po tuto dobu životnosti výroby elektřiny, zařazené do příslušné kategorie podle druhu využívaného obnovitelného zdroje a data uvedení*

pokračování

do provozu, se výkupní ceny meziročně zvyšují s ohledem na index cen průmyslových výrobců minimálně o 2 % a maximálně o 4 %, s výjimkou výroben spalujících biomasu a bioplyn.

[18] Podstatou citovaného ustanovení této vyhlášky je totiž promítnutí garance obsažené v ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) bodě 2. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Pokud tedy Ústavní soud v citovaném nálezu dospěl k názoru, že zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření není v rozporu se zásadou ochrany legitimního očekávání z důvodu porušení záruky obsažené v § 6 odst. 1 písm. b) bodě 2. zákona, není důvod se domnívat, že by se v případě provádění vyhlášky měla situace jakkoliv změnit.

[19] Stěžovatelka část své argumentace soustředila rovněž na tvrzení, že by právě v jejím případě měla být aplikována určitá výjimka z pravidla, kterou Ústavní soud připustil v solárním nálezu, když dovodil, 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.“ Jinými slovy, bylo věcí stěžovatelky, aby uvedla, že právě v jejím individuálním případě bude mít zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření za následek vyvolání „rdousícího efektu“, tedy likvidační účinky. Stěžovatelka nicméně i v tomto případě setrvala pouze v obecné rovině tvrzení, nijak je blíže nekonkretizovala a ani neoznačila na podporu svého tvrzení žádné důkazní prostředky, které by byly okamžité k dispozici. Na základě paušálního, nekonkretizovaného tvrzení o tom, že v jejím případě nebude dodržena zákonem garantovaná doba návratnosti investice, tak nemůže Nejvyšší správní soud dospět k závěru o protiústavnosti aplikace odvodu z elektřiny ze slunečního záření na příjmy stěžovatelky, jakožto výjimky z pravidla zformulovaného Ústavním soudem, která musí být vykládána restriktivně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 91/2012 - 34). Garance patnáctileté návratnosti investice do solární elektrárny totiž neznamena právo každého jednotlivého podnikatele v oboru výroby elektřiny ze solárního záření na ziskovost jeho podnikání odpovídající uvedené návratnosti. Znamená pouze, že za obvyklých okolností a při vynaložení péče řádného hospodáře by zpravidla uvedené návratnosti mělo být u průměrného podnikatele podnikajícího v tomto oboru dosaženo. Proto tedy ne každé obtíže spojené s nutností unést břemeno solárního odvodu, byť by ve spojení s dalšími faktory zásadně ovlivnily hospodaření podnikatele, mohou mít likvidační účinky ve smyslu, v jakém je chápe solární nálezy Ústavního soudu.

[20] Stěžovatelka totiž konkrétně zmiňovala pouze dva důkazní prostředky, a to analýzu návratnosti investice a účetnictví. Následná analýza návratnosti investice je však jako důkaz nepřijatelná, neboť se nevztahuje ke skutkovému stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. K témuž závěru dospěl Nejvyšší správní soud v cit. rozsudku č. j. 1 Afs 91/2012 - 34, „správní soudy vycházejí při přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí ze skutkového stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Má-li dojít v soudním řízení správním k doplnění skutkových zjištění správního orgánu dokazováním, musí se navržené důkazní prostředky vztahovat ke skutečnostem existujícím v době vydání rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka by tedy musela navrhnout takový důkazní prostředek, jímž by prokázala, že (ke dni vydání rozhodnutí žalovaného) bylo zřejmé, že nebude dosažena zákonem garantovaná doba návratnosti investice. Není proto

jakéhokoliv důvodu pro přerušení řízení o kasační stížnosti za účelem zpracování finanční analýzy ke dni 31. 12. 2013.“ Účetnictví stěžovatelky pak dle názoru Nejvyššího správního soudu není s to v současné době prokázat, zda bude investice stěžovatelky splacena ve lhůtě 15 let od její realizace. V účetnictví se totiž zrcadlí pouze současný stav hospodaření stěžovatelky, resp. stav minulý k přesně určenému datu. Nelze z něho však dovodit, jakých tržeb bude v budoucnu dosahovat, jak se budou vyvíjet její náklady apod. (srov. cit. rozsudek č. j. 1 Afs 36/2013 - 30).

[21] Nejvyšší správní soud tedy musí odmítnout nesouhlas stěžovatelky se závěrem krajského soudu, že v řízení o stížnosti na postup plátce daně nejsou námitky o likvidačních účincích relevantní. Stížnost dle § 237 daňového řádu totiž představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcí 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; v takovém řízení není prostoru pro řešení tvrzených individuálních likvidačních účinků právní úpravy, jak fakticky požaduje stěžovatelka.

[22] Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelka nemá k dispozici pouze institut stížnosti na postup plátce daně, na který by byla bezvýhradně odkázána. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v solárním usnesení v bodech 48 až 57 nabídl úvahy ohledně alternativních prostředků nápravy. Nejvyšší správní soud si uvědomuje nedokonalost tohoto řešení a možné obtíže spojené se snahou o využití institutů v § 259 a § 260 daňového řádu ve vztahu k solárním odvodům. Na druhou stranu znovu připomíná, že obecné soudy mají ve zvláštních případech možnost poskytovat ochranu subjektivním právům i navzdory dlouhodobé protiústavní nečinnosti zákonodárce (nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05, č. 252/2006 Sb.). Úkolem poplatníků je potom ale zvolit vhodný procesní postup, v rámci něhož mohou správní soudy individuální případy solárních odvodů přezkoumat.

[23] Ačkoli výše uvedené závěry rozvinul Nejvyšší správní soud v dalších rozsudcích, z nichž stěžovatelka cituje (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 Afs 121/2014 - 52), a to s ohledem na to, zda ministr financí plánuje v dohledné době vydat rozhodnutí o prominutí daně dle § 260 odst. 1 daňového řádu dopadající na provozovatele fotovoltaických elektráren, nelze ani z těchto rozsudků Nejvyššího správního soudu dovodit, že by tvrzené rdousící individuální efekty solárního odvodu byly řešitelné prostřednictvím stěžovatelkou zvoleného institutu stížnosti na postup plátce solárního odvodu. Nelze proto hovořit o tom, že jejich vydáním došlo k rozkolu v judikatuře Nejvyššího správního soudu nebo že by bylo možné ve vztahu ke stěžovatelce a k soudnímu přezkumu napadeného rozhodnutí postupovat jinak.

[24] K požadavku stěžovatelky na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie z důvodu namítaného nesouladu vnitrostátní úpravy s komunitární úpravou Nejvyšší správní soud uvádí, že touto problematikou se již v minulosti zabýval, a to v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 - 40, v němž uvedl, že „*se zabýval nejprve otázkou, zda normy obsažené ve směrnici 2009/28/ES mohou mít přímý účinek, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Předpokladem vertikálního přímého účinku směrnice je, že povinnosti, jež ukládá, jsou v ní formulovány dostatečně určité, přesně a bezpodmínečně, a že*

pokračování

uplynula lhůta pro její transpozici (základy této judikatury byly položeny rozhodnutím Soudního dvora Evropských společenství ze dne 4. 12. 1974 ve věci 41/74 - Yvonne van Duyn proti Home Office, Recueil s. 1337, z poslední doby viz např. rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 12. 7. 2012 ve věci Vodafone España SA, C 55/11, C 57/11 a C 58/11, bod 37).

Směrnice 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.

Stěžovatelka tedy není oprávněna dovolávat se v řízení před vnitrostátním soudem směrnice 2009/28/ES, neboť uvedená směrnice nemá přímý účinek. S ohledem na výše uvedené neshledal soud žádného důvodu pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. 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 odvodu nebrání. Ostatně stěžovatelka sama žádné konkrétní ustanovení směrnice, jehož výklad by měl být Soudním dvorem podán, neoznačila. Poukázala pouze na cíl směrnice. Jak soud však vyložil výše, zavedením odvodu zcela nepochybně není kompromitován cíl směrnice, tedy dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů.“

Nejvyšší správní soud na závěry výše citovaného rozsudku odkazuje a nevidí důvodu se od nich v projednávané věci odchýlit.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatelka neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Ačkoli žalovaný měl v řízení úspěch, zdejší soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal s ohledem na konstantní judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

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

V Brně dne 23. října 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu