



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Fotovoltaická elektrárna Eliška - Čáslav s. r. o.**, se sídlem Tuchlovice, Hornická 639, zastoupené JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 2, Karlovo náměstí 28, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 31, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 9. 2012, č. j. 10154/12-1200-505957, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 2. 2015, č. j. 15 Af 383/2012 - 62,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Finančního úřadu v Děčíně ze dne 23. 4. 2012, č. j. 112048/12/178913507710 byla zamítnuta stížnost žalobkyně (dále „stěžovatelka“) na postup plátce odvodu – společnost ČEZ Distribuce, a. s., která provedla za měsíce listopad a prosinec 2011 srážku solárního odvodu ze stěžovatelkou dodané energie 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“). Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které bylo rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 13. 9. 2012, č. j. 10154/12-1200-505957, zamítnuto.

Rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem napadla stěžovatelka správní žalobou, v níž především tvrdila nesoulad příslušných ustanovení zákona o podpoře s Ústavou a s právem Evropské unie. Namítala rovněž, že správní orgány (respektive plátce) měly využít dostupné prostředky vyplývající ze zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „daňový řád“) a předmětný odvod nesrazit a neodvést. Vymezila se také proti rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, v němž se tento soud ústavností solárního odvodu zabýval. Správní žaloba nakonec obsahovala i polemiku s postupem České republiky vůči investorům podnikajícím v oblasti fotovoltiky. Stěžovatelka jej označila za diskriminační.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 18. 2. 2015, č. j. 15 Af 383/2012 – 62, správní žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zamítl.

Krajský soud opřel argumentaci především o nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (dále „nálezy“), v němž tento soud dospěl k závěru, že právní úprava související se solárním odvodem je obecně v souladu s Ústavou, avšak její protiústavnost by se mohla projevit v individuálních případech, kdy by měl solární odvod likvidační (rdousící) efekt. Krajský soud dále vyšel z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 – 57 (dále „rozhodnutí RS“), které se mimo jiné týká problematiky, jaké nástroje jsou v řízení před správcem daně použitelné, aby mohlo být ke konkrétním skutkovým okolnostem přihlédnuto a případný likvidační efekt zohledněn. V souladu s rozhodnutím RS krajský soud poznamenal, že k tomuto účelu nemůže sloužit stížnost proti postupu plátce daně (§ 237 daňového řádu), neboť tento institut je nástrojem pro řešení sporu mezi plátcem a poplatníkem. V jeho rámci by ovšem plátce nemohl posuzovat likvidační účinky solárního odvodu. Zároveň by ani správce daně neměl při postupu podle ustanovení § 237 odst. 3 daňového řádu oprávnění k tomu, aby mohl v konkrétním případě výši solárního odvodu modifikovat. Ve shodě s Nejvyšším správním soudem proto krajský soud považoval za jedinou možnost úpravy výše solárního odvodu institut prominutí daně dle § 259 daňového řádu. Na základě něj by totiž za současného splnění dalších podmínek bylo možné zcela nebo částečně daň (odvod) prominout. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že stěžovatelka nevyužila relevantní nástroje, chtěla-li dosáhnout snížení solárního odvodu a správce daně postupoval správně, když její stížnost proti plátcovi daně zamítl.

Vzhledem ke shora uvedenému krajský soud konstatoval, že tvrzení stěžovatelky a důkazy o protiústavnosti odvodu nemohly být v daňovém řízení zohledněny a nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Závěrem krajský soud uvedl, že nepožádá Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce, neboť Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 Afs 80/2012 dovodil, že takový postup není na místě.

Kasační stížnost

pokračování

Kasační stížností ze dne 2. 3. 2015 napadá stěžovatelka rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka především nesouhlasí s názory Ústavního soudu, které byly vysloveny v nálezu. Má za to, že nálezu obsahuje celou řadu nejednoznačných závěrů a zakládá značnou nejistotu pro další rozhodování. Domnívá se, že je nálezu v rozporu s pojetím materiálního právního státu a nerespektuje princip rovnosti před zákonem. Podobně se stěžovatelka vymezuje i vůči rozhodnutí RS a nesouhlasí, že by Nejvyšším správním soudem navržený mechanismus zohlednění individuálních případů v rámci prominutí daně (odvodu) mohl vést k ústavně konformnímu řešení. Je přesvědčena, že ani podání žádosti o prominutí solárního odvodu by v její situaci nebylo efektivní, neboť správce daně by takovou žádost zamítl a správní soud by mohl následně přezkoumávat jen jeho správní uvážení. Stěžovatelka navíc nerozumí, proč mohou správní soudy posuzovat individuální okolnosti v případě přezkumu rozhodnutí o prominutí solárního odvodu a nikoli u rozhodnutí o stížnosti proti postupu plátce odvodu.

V kasační stížnosti stěžovatelka dále namítá, že krajský soud nepostupoval správně ani při posouzení rozporu solárního odvodu s právem Evropské unie. Má za to, že v daném případě bylo namíste aplikovat přímo příslušné směrnice EU, neboť jejich transpozice nebyla do právního řádu České republiky provedena správně. Nesouhlasila rovněž s tím, že se krajský soud odmítl zabývat jednotlivými okolnostmi případu, přestože mohou být podstatné z pohledu posouzení tzv. rdousícího efektu, o němž hovořil i Ústavní soud v nálezu.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatelka navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatelky

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 28. 4. 2015. Uvádí, že rozhodnuto bylo v souladu s právní úpravou, která navíc obstála i v testu ústavnosti. Odkazuje na závěry vyslovené Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem, přičemž zdůrazňuje, že úprava výše odvodu je možná jen skrze institut prominutí daně.

K vyjádření žalovaného podala stěžovatelka repliku, která však neobsahuje žádnou novou argumentaci a opakuje se v ní pouze námitky již uvedené v kasační stížnosti.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu

s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Zdejší soud nepřehlédl, že ve vlastní judikatuře se již několikrát zabýval prakticky stejnou problematikou (srovnej rozsudky ze dne 25. 9. 2015, č. j. 2 Afs 121/2014 – 46, a ze dne 21. 5. 2014, č. j. 2 Afs 73/2014 – 36, všechna rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz), přičemž v rozsudku ze dne 22. 5. 2015, č. j. 4 Afs 56/2015 – 54, posuzoval kasační stížnost totožného obsahu, týkající se stejných účastníků, a směřující proti obdobné argumentaci krajského soudu. Jediným rozdílem bylo, že zatímco v nyní projednávané věci se stížnost proti plátcí daně týkala měsíců listopad a prosinec 2011, ve věci čtvrtého senátu se jednalo o měsíce leden a únor 2012. Lze tedy shrnout, že úkolem Nejvyššího správního soudu je opětovně posoudit právně i skutkově stejnou situaci mezi týmiž účastníky. Vzhledem k tomu, že zdejší soud neshledal důvod, proč by se měl od vlastních, dříve vyslovených, názorů jakkoli odchýlit, odkazuje plně na odůvodnění dřívějších rozsudků a pouze stručně shrnuje základní myšlenkové konstrukce, které jej k zamítnutí kasační stížnosti vedly.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku v otázce posouzení „rdousícího efektu“ solárního odvodu [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Je sice pravdou, že se krajský soud podrobně nezabýval okolnostmi souvisejícími s likvidačním účinkem solárního odvodu, nejednalo se však o situaci, kdy by soud argumentaci účastníka pominul, nýbrž o situaci, kdy se s argumentací vypořádal jiným způsobem. Krajský soud totiž vycházel z rozhodnutí RS, které výslovně popisuje důvody, proč nelze postup podle ustanovení § 237 daňového řádu využít k řešení konkrétních dopadů solárního odvodu ani v řízení o stížnosti na postup plátce daně, ani v navazujícím řízení soudním. Za těchto okolností bylo nadbytečné zabývat se likvidačním účinkem solárního odvodu detailněji, neboť jej nebylo možné v daném typu správního řízení zohlednit. Pro úplnost lze podotknout, že námitky byly vypořádány v souladu s platnou právní úpravou a judikaturou Nejvyššího správního soudu plně přezkoumatelným způsobem.

Nejvyšší správní soud konečně nezjistil pochybení ani v tom, že krajský soud nepoložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku. V tomto ohledu byla jeho argumentace zcela správně postavena na rozsudku zdejšího soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 – 40, podle něhož „(...) 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.“ Za této situace nebylo chybou, pokud se od uvedeného závěru krajský soud neodchýlil a předběžnou otázku nepoložil. Nejvyšší správní soud proto ani v tomto směru nezjistil naplnění kasačního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Stejně jako ve věci vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 Afs 56/2015 konstatuje zdejší soud ve vztahu k ostatním kasačním námitkám, že je při jejich posouzení vázán čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, především již zmíněným nálezem Ústavního

pokračování

soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Ten byl ostatně východiskem i pro rozhodnutí RS, jakož i předcházející judikaturu 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 následně potvrzeny nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14.

Obecně lze přitom k vázanosti shora uvedenými rozhodnutími, a především k rozhodnutí RS, poznamenat, 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.). Dle doktríny mimo jiné platí, že *„Nejvyšší správní soud je povolán ke sjednocování judikatury správních soudů a ty jsou povolány 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 rozhodnutí RS, *„(...) 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.).

Argumentaci obsaženou v kasační stížnosti lze přitom v podstatě shrnout tak, že vzhledem k závěrům rozhodnutí RS nemá stěžovatelka k dispozici žádný účinný prostředek obrany proti likvidačním dopadům solárního odvodu, jak to Ústavní soud požadoval. S tím však zdejší soud nesouhlasí. V souvisejících rozsudcích vyslovené závěry poskytují pro typově obdobné případy návod, jak za daných okolností postupovat. Ačkoli si je Nejvyšší správní soud vědom úlohy soudní moci – poskytovat ochranu subjektivním právům, je tak možné činit pouze zákonem stanoveným způsobem (čl. 90 Ústavy). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výslovně popsal postup, v rámci něhož se mohou daňoví poplatníci domáhat před finančními orgány a správními soudy věcného přezkumu solárního odvodu. Není proto možné domáhat se stejného přezkumu v rámci institutů, které pro svoji povahu, účelové určení či samotné znění zákona nelze použít. Stěžovatelka si zvolila k ochraně svých subjektivních práv prostředek, v rámci jehož aplikace soudy nemohly její případ věcně přezkoumat. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že svou vlastní rozhodovací činností je vázán, přičemž neshledal prostor pro to, aby věc opětovně předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který nadto k těmto závěrům sám dospěl. Nejvyšší správní soud proto neshledal námitku ohledně absence prostředků nápravy důvodnou.

Nesprávný je rovněž stěžovatelkou zastávaný názor, že postup podle ustanovení § 237 daňového řádu je rovnocenným právním nástrojem k věcnému přezkumu solárního odvodu, jako je tomu, byť nedokonale, v případě institutu prominutí daně. Postačí odkázat na body 35 až 41 rozhodnutí RS, kde se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu podrobně zabýval důvody, proč nelze v rámci stížnosti podle ustanovení § 237 daňového

řádu přezkoumávat účinky solárního odvodu na daňového poplatníka (odkázat lze ostatně i na příslušné pasáže nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14). Ze znění ustanovení § 237 daňového řádu, které upravuje institut stížnosti na postup plátce daně, přitom jasně vyplývá, že se jedná toliko o nástroj zajišťující ochranu poplatníka vůči plátcům daně při správě daně vybírané srážkou (srovnej Baxa, J. a kol. Daňový řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer a. s., 2011, výklad k § 237). V navazujícím soudním řízení se potom soudy přirozeně zabývají námitkami týkajícími se pochybností poplatníka ohledně správnosti stržené nebo vybrané daně plátcem. Vzhledem k tomu, že soudní přezkum stížnosti na postup plátce daně je takto limitován předmětem institutu, krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud se nezabýval námitkami ohledně vlivu solárního odvodu a jeho údajného rdousícího efektu a toliko odkázal na jejich irelevantnost.

Pro úplnost lze dodat, že v rozhodnutí RS jsou uvedeny všechny relevantní úvahy související s alternativními prostředky nápravy možného nežádoucího účinku solárního odvodu (viz oddíl III.5 rozhodnutí RS). Úkolem zasažených poplatníků je tedy zvolit vhodný procesní postup, v rámci něhož mohou správní soudy individuální případy solárních odvodů přezkoumat. Tím je v daném typu řízení využití institutů zakotvených v § 259 a § 260 daňového řádu.

Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že shora uvedená argumentace prakticky kopíruje dřívější judikaturu a odpovídá i rozsudkům, které se stěžovatelky přímo týkají. Pro stěžovatelku tak nemohlo být žádným překvapením, že i v nyní posuzované věci bude rozhodnuto v souladu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 22. 5. 2015, č. j. 4 Afs 56/2015 – 54, který také vychází z rozhodnutí RS a relevantních nálezů Ústavního soudu. V podrobnostech na něj tímto Nejvyšší správní soud odkazuje.

S ohledem na všechny výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádná z námitek obsažených v kasační stížnosti neobstojí. Zdejší soud proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšně žalované, u které však nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejím případě rozhodl tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 11. listopadu 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín

pokračování

3 Afs 54/2015 - 50

předseda senátu