

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **FVE CZECH a.s.**, IČ 28517270, se sídlem V Šáreckém údolí 764/1, Praha 6, zast. JUDr. Jiřím Kadeřábkem, advokátem, se sídlem Michalská 39/4, Litoměřice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2014, č. j. 31450/14/5200-11433-711217, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2017, č. j. 9 Af 1/2015 - 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 11. 2014, č. j. 31450/14/5200-11433-711217, zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu ze dne 7. 4. 2014, č. j. 81505/14/4000-17104-503402, kterým byla podle ustanovení § 237 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, zamítnuta stížnost na postup plátce daně ČEZ Prodej, s.r.o., ohledně srážek odvodu z elektřiny ze slunečního záření za období prosinec 2013 podle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podporovaných zdrojích energie“). Žalovaný poukázal na závěry obsažené v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, ve kterém Ústavní soud neshledal protiústavnost solárního odvodu. Dále se zevrubně zabýval postupem plátce odvodu a oprávněními poplatníka podat proti takovému postupu stížnost. Zdůraznil, že plátce postupoval v souladu se zákonnou úpravou, pokud solární odvod srazil a odvedl. Plátce odvodu totiž neměl žádnou zákonnou možnost se této povinnosti

vyhnout, přičemž samotný odvod byl proveden ve správné výši. Správnost takového postupu potvrzuje i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 - 57, či usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1273/14.

[2] Rozsudkem ze dne 9. 11. 2017, č. j. 9 Af 1/2015 - 26, Městský soud v Praze žalobu zamítl. Uvedl, že institut solárního odvodu byl do právního řádu zaveden novelou zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, provedenou zákonem č. 402/2010 Sb., který Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, vyhodnotil jako souladný s ústavním pořádkem. Tyto závěry je podle soudu možné vztáhnout i na právní úpravu účinnou po 1. 1. 2013, tedy na zákon o podporovaných zdrojích energie. K namítanému porušení principu rovnosti soud uvedl, že rovnost je kategorie relativní, a proto skutečnost, že určitá zákonná úprava zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemusí bez dalšího znamenat porušení principu rovnosti. Jak upozornil Ústavní soud, zavedení solárního odvodu bylo odůvodněno velice významným zvýhodněním nově budovaných fotovoltaických elektráren oproti ostatním druhům obnovitelných zdrojů, u kterých byla podpora stanovena optimálně. Proto bylo nutné na tuto situaci reagovat takovýmto specifickým způsobem. Ústavní soud v uvedeném nálezu neshledal zásah do právní jistoty a legitimního očekávání provozovatelů solárních elektráren, přičemž měl rovněž za to, že přijatá právní úprava neporušuje zákaz pravé retroaktivity a neporušuje právo vlastnit majetek. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 - 57, soud upozornil, že ačkoli žalobkyně brojí proti institutu solárního odvodu, nezvolila k tomu vhodný procesní prostředek obrany, který může představovat jen žádost o prominutí daně podle § 260 daňového řádu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti uvedenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že novelizace provedená zákonem č. 402/2010 Sb. je protiústavní, neboť porušuje garanci patnáctileté doby návratnosti investic a určité výše výnosů za jednotku elektřiny, čímž bylo narušeno její legitimní očekávání. Zmíněnou úpravu označila za diskriminační, jelikož se vztahuje pouze na solární elektrárny uvedené do provozu v letech 2009 a 2010, a proto byl porušen princip rovnosti. Zákon č. 402/2010 Sb. narušil ústavní princip rovnosti, zasáhl do právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a odporuje rovněž zákazu retroaktivity. Stěžovatelka odmítla závěry, ke kterým dospěl Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, neboť tyto závěry porušují závazky státu plynoucí ze smluv o ochraně investic a z předpisů Evropské unie. Stěžovatelka proto navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2017, č. j. 9 Af 1/2015 - 26, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry soudu. Podstatu sporu podle něj představuje údajná protiústavnost výběru srážkové daně. Upozornil, že argumentací stěžovatelky se v minulosti zabýval Ústavní soud a dospěl k závěru, že předmětná právní úprava je ústavně konformní. Odkázal dále na judikaturu, podle níž měla stěžovatelka svou nepříznivou ekonomickou situaci řešit prostřednictvím institutu prominutí daně. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že již v minulosti opakovaně rozhodoval o kasačních stížnostech provozovatelů solárních elektráren proti rozhodnutím správních soudů o žalobách proti rozhodnutím orgánů finanční správy ve věcech stížností na postup plátce daně, a to např. v rozsudcích ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 Afs 121/2014 - 52, ze dne 16. 1. 2014, č. j. 7 Afs 108/2013 - 36, ze dne 18. 4. 2014, č. j. 8 Afs 3/2014 - 39, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 Afs 18/2014 - 48, ze dne 11. 9. 2015, č. j. 4 Afs 177/2015 - 22, ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 Afs 131/2015 - 30, ze dne 27. 10. 2015, č. j. 2 Afs 83/2015 - 39, ze dne 9. 12. 2015, č. j. 1 Afs 133/2015 - 35, a ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 Afs 130/2016 - 28. Ve vztahu ke stěžovatelce v poslední době Nejvyšší správní soud rozhodoval rozsudkem ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 Afs 269/2016 - 27, na který výslovně rovněž poukazuje, neboť se obsahově jedná o tytéž námitky. Na tuto ustálenou rozhodovací praxi ohledně posouzení ústavnosti solárního odvodu pro stručnost Nejvyšší správní soud odkazuje.

[8] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem Městského soudu v Praze, který odkázal na to, že ústavností odvodu za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření se zabýval Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Závěry Ústavního soudu, které lze aplikovat i na zákon o podporovaných zdrojích energie, je Nejvyšší správní soud vázán. Nejvyšší správní soud nepřijal argument stěžovatelky, že Ústavní soud rozhodoval na základě negativní společenské atmosféry bez pravdivých podkladů, neboť v řízení o kasační stížnosti není oprávněn závěry Ústavního soudu přezkoumávat. Proto dále pouze ve stručnosti shrnuje závěry předmětného nálezu Ústavního soudu.

[9] K porušení principu rovnosti Ústavní soud odkázal na svou ustálenou judikaturu, která chápe rovnost jako kategorii relativní, která vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Z principu rovnosti vyplývají dva požadavky. Rozlišování nesmí být výsledkem svévole a nerovnost nesmí dosáhnout intenzity zpochybňující samu podstatu rovnosti (nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02). Ústavní soud dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že dotační politika státu v oblasti podpory FVE spočívala ve snaze kompenzovat vysoké náklady na pořízení příslušných technologií, významné snížení investičních nákladů na pořízení solárních panelů právě v roce 2009 a 2010 bylo racionálním základem rozlišování výrobců. Zavedení odvodu z energie vyrobené v FVE uvedených do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 proto spočívalo na zcela legitimních a racionálních důvodech. Stěžovatelka ostatně sama ve své kasační stížnosti přiznává, že v letech 2009 až 2010 došlo k významnému vývoji cen technologií použitých pro výrobu solární elektrárny ve vztahu k regulaci výkupní ceny takto vyrobené elektrické energie. Právě tento překotný vývoj byl důvodem, proč zákonodárce zakotvil „solární odvod" a proč byl tento institut s ohledem na uvedené souvislosti, které patrně byly v inkriminované době známy i stěžovatelce, vyhodnocen jako ústavně souladný.

[10] K námitce retroaktivity a porušení principu ochrany legitimního očekávání Ústavní soud nejprve uvedl, že přísně vzato se o retroaktivitu v žádném slova smyslu nejedná, neboť období, v němž je vyrobená elektřina předmětem odvodu, s účinností právního předpisu teprve počíná, předmětem odvodu tedy vůbec není elektřina vyrobená před účinností zákona (k vazbě účinnosti právního předpisu na zdaňovací období viz např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 9/08). Vzhledem ke specifické problematice regulovaného trhu s elektřinou z obnovitelných zdrojů, zvláště vzhledem ke garancím obsaženým v § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, Ústavní soud nicméně připustil, že zavedení odvodu za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření působí v zásadě účinky nepravé retroaktivity. Ústavní soud připomněl, že zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost. Případy, kdy nepravá retroaktivita s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není, představují pouze výjimky z tohoto obecného pravidla.

[11] Za zásadní považoval Ústavní soud to, že podle vyjádření Energetického regulačního úřadu a Ministerstva průmyslu a obchodu bude i po přijetí posuzované novely zachována podpora využití obnovitelných zdrojů, a to v míře, která zajistí výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů zákonem zakotvenou garanci výše výnosů za jednotku elektřiny při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let a současnou garanci prosté doby návratnosti investice 15 let od uvedení zařízení do provozu. Důsledkem novely a úpravy obsažené v zákoně o podporovaných zdrojích energie je tudíž toliko dočasné ovlivnění míry zisku způsobené zvýšením nákladů o nově zavedenou povinnost odvodu, a z toho plynoucí prodloužení doby návratnosti investice. Změna se tak ve vztahu k době návratnosti promítá pouze do toho, že její dosažení bude uskutečněno v delším (avšak zákonem zachovaném) časovém horizontu, než výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů očekávali. Tento faktický důsledek je ale z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo nezbytné postavit naroveň situaci pouhého spoléhání se na to, že státní podpora využití obnovitelných zdrojů energie nebude do budoucna změněna. Takovéto důvěře však z ústavního hlediska ochranu přiznat nelze. Dle názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 stanovení příspěvku, jehož poskytování je pouze beneficiem ze strany zákonodárce, aniž by s ním současně bylo spojeno naplňování určitého základního práva nebo svobody, závisí vždy na tom, do jaké míry je ze strany zákonodárce shledána jeho účelnost, resp. veřejný zájem na jeho poskytování. Dotčené subjekty nemohou spoléhat na to, že postupem času zákonodárce tuto výši nepřehodnotí. Nelze přitom opomenout ani související odpovědnost Vlády a Parlamentu za stav veřejných financí, s čímž souvisí i oprávnění zákonodárce přizpůsobit výdaje státního rozpočtu jeho reálným možnostem a aktuálním potřebám formou změn právní úpravy mandatorních výdajů (bod 160).

[12] V nálezu Pl. ÚS 17/11 potom Ústavní soud shledal, že nebyly naplněny podmínky pro aplikaci zákazu nepravé retroaktivity. Zákonodárcem sledované cíle, tj. odvrácení negativních sociálně-ekonomických dopadů spočívajících v podstatném zvýšení ceny elektrické energie pro koncového spotřebitele a regulace státní podpory vzhledem k extrémnímu poklesu investičních nákladů, považoval Ústavní soud za zcela legitimní. Prostředky k naplnění těchto cílů označil za rozumné a přiměřené zejména vzhledem k tomu, že garance patnáctileté návratnosti investice zůstala zachována. Stěžovatelka sice

s těmito závěry Ústavního soudu nesouhlasí, ale na podporu svých tvrzení nepřináší jakékoli konkrétní důkazy.

[13] Městský soud v Praze tedy žalobu stěžovatelky správně zamítl, neboť v obecné rovině je úprava „solárního odvodu“ v souladu s ústavním pořádkem a v konkrétní rovině nemohly správní orgány žádným způsobem v přezkoumávané věci zohlednit dopad solárního odvodu na stěžovatelku v řízení o jeho stížnosti na postup plátce daně. Nemohl tak tím spíše učinit ani Městský soud v Praze v řízení o žalobě.

[14] Nad rámec nosných důvodů nálezu Pl. ÚS 17/11 stěžovatelka zmiňuje rozpor posuzovaného odvodu s obecně uznávanými pravidly ochrany investic v Evropské unii a se závazky České republiky vyplývajícími z dvoustranných smluv o ochraně investic. Tato námitka však nebyla uplatněna v řízení před Městským soudem v Praze, který ji tak nemohl posoudit, a tudíž se jí pro nepřípustnost nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka své tvrzení nepodepřela žádnými konkrétními argumenty a ani neodkázala na konkrétní právní normy. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu *„[n]ení naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, či obdobně rozsudek ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 23/2013 - 53). Nejvyšší správní soud by se tedy takovou stížnostní námitkou pro její obecnost nemohl zabývat, i kdyby byla zmíněna již v řízení před Městským soudem v Praze.

IV. Závěr

[15] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 20. prosince 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu