ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **FVE CZECH a.s.,** se sídlem V Šáreckém údolí 764/1, Dejvice, Praha 6, zast. JUDr. Jiřím Kadeřábkem, advokátem, se sídlem Michalská 4, Litoměřice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2013, č. j. 17577/13/5000-14203-711217, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2017, č. j. 8 Af 51/2013 - 53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2017, č. j. 8 Af 51/2013 - 53 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2013, č. j. 17577/13/5000-14203-711217 (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 85683/12/013712203042, kterým byla zamítnuta stížnost na postup plátce daně – společnosti ČEZ Distribuce, a.s. Žalovaný popsal, že žalobkyně měla pochyby o správnosti sražené nebo vybrané daně, proto požádala plátce o vysvětlení, a to v souvislosti

s plátcovým postupem při provedení srážky odvodu z elektřiny ze slunečního záření dle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů za září 2012. Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobkyně, že solární odvod, který byl zaveden zákonem č. 402/2010 Sb., byl protiústavní, jak ostatně vyplývá i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, kterými se zabývá týmiž okolnostmi, na které upozorňuje žalobkyně. Měl za to, že v dané věci bylo postupováno striktně dle zákona. Plátce odvodu byl povinen srazit a odvést předmětný odvod, přičemž neměl žádnou zákonnou možnost těmto svým povinnostem nedostát.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí **žalobu** ze dne 15. 7. 2013, v níž namítala, že napadené rozhodnutí je v rozporu s ústavním pořádkem. Zopakovala, že existují důvodné pochybnosti o souladu novely obsažené v zákoně č. 402/2010 Sb. s ústavním pořádkem, neboť je v rozporu se zásadou ochrany majetku, rovností zacházení, zákazem retroaktivity a představuje nepřípustný zásah do právní jistoty a legitimního očekávání. Poukazovala na to, že ačkoli zákonodárce původně provozovatelům fotovoltaických elektráren garantoval patnáctiletou dobu návratnosti investic, zavedl nově srážkovou daň ve výši 26%, která se uplatňuje na výnosy těchto provozovatelů, a to pouze ve vztahu k zařízením uvedeným do provozu v letech 2009 a 2010. Namítala, že odvod se vztahuje pouze na úzce vyměřený okruh výrobců elektrické energie, což vede k jejich znevýhodnění. Rovněž tím byla zasažena její právní jistota a legitimní očekávání, neboť byly podstatným způsobem změněny podmínky jejího podnikání, na které navázala své úvěrové financování. Měla dále za to, že jednání státu nese znaky retroaktivity.

[4] Městský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** konstatoval, že předmětem sporu je posouzení otázky, zda postup při srážení solárního odvodu v předmětné věci byl zákonný a v souladu s ústavním pořádkem. Otázkou ústavnosti zavedení odvodu z elektřiny ze sluneční energie se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, v němž dospěl k závěru, že samotné zavedení tohoto odvodu není v obecné rovině protiústavní. Na závěry Ústavního soudu ve vztahu k jednotlivým námitkám žalobkyně soud pro stručnost odkázal. Dále městský soud citoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013 – 57, který se zabýval procesní stránkou přezkumu dopadů solárních odvodů v rámci stížnosti na postup plátce daně.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost. Specifikovala, že kasační stížnost podává z důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podrobně popsala průběh daňového řízení a vyložila, že důvodem její obrany je to, že požaduje, aby byla plátci daně uložena povinnosti doplatit jí částku 2.163.311,- Kč, o kterou byla ponížena částka účtovaná na základě příslušné faktury za dodávku elektřiny z FVE Smiřice za měsíc září 2012. Poukazovala na to, že již v podané žalobě vyjádřila obavy stran ústavnosti novely provedené zákonem č. 402/2010 Sb., zvláště když jejím prostřednictvím je porušen závazek patnáctileté doby návratnosti investic do fotovoltaické elektrárny. Tato novela podle stěžovatelky porušuje principy rovnosti, právní jistoty, legitimního očekávání a je retroaktivní. Nesouhlasila rovněž s tím, že městský soud vycházel z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 9. 10. 2017, v němž se plně ztotožnil se závěry městského soudu. Za podstatu sporu určil údajnou protiústavnost výběru srážkové daně, přičemž vysvětlil, že finanční orgány se nemohou touto otázkou zabývat. Argumentací stěžovatelky se v minulosti zabýval Ústavní soud a dospěl k závěru, že předmětná právní úprava je ústavně konformní. Odkázal dále na recentní judikaturu, podle níž měla stěžovatelka svou nepříznivou ekonomickou situaci řešit uplatněním institutu prominutí daně.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

[9] 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 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, a ze dne 9. 12. 2015, č. j. 1 Afs 133/2015 – 35, ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 Afs 130/2016 - 28. Ve vztahu ke stěžovatelce v poslední době rozhodoval rozsudkem ze dne 13. 12. 2016, č. j. 2 Afs 226/2016 – 31, nebo ze dne 20. 12. 2017, č. j. 4 Afs 227/2017 – 30, na které výslovně rovněž poukazuje, neboť se jedná o obsahově tytéž námitky. Na tuto ustálenou rozhodovací praxi ohledně posouzení ústavnosti solárního odvodu pro stručnost Nejvyšší správní soud odkazuje.

[10] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, 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 jsou státní orgány, včetně Nejvyššího správního soudu, vázány (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky). Dle ustálené judikatury Ústavního soudu jsou pro všechny orgány veřejné moci i jednotlivce „závazné nosné důvody - vyplývající z ústavněprávního rozboru věci - obsažené v odůvodnění nálezu, byť i zamítajícího návrh na zrušení napadených ustanovení určitého právního předpisu“ (nález ze dne 4. 4. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 5/05). Závaznost ústavněprávního výkladu v konkrétní věci je odůvodněna nejen institucionální hierarchií, nýbrž i požadavky spravedlivého procesu, jehož je konečnost sporu nepostradatelným znakem (viz nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05). Pro polemiku stěžovatelky s právním názorem Ústavního soudu, která je vedena pouze v

obecné rovině bez konkretizace na individuální situaci stěžovatelky tvrzením, že Ústavní soud rozhodoval na základě „negativní společenské atmosféry bez pravdivých podkladů“, není v řízení o kasační stížnosti místo. Nejvyšší správní soud proto dále pouze stručně shrnuje závěry předmětného nálezu Ústavního soudu.

[11] K porušení principu rovnosti Ústavní soud odkázal na svou ustálenou judikaturu, která chápe rovnost jako rovnost relativní, jež 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). Došel k závěru, že vzhledem k tomu, že dotační politika státu v oblasti podpory FVE spočívala ve snaze kompenzovat vysoké náklady na pořízení příslušných technologií, bylo významné snížení investičních nákladů na pořízení solárních panelů právě v roce 2009 a 2010 racionálním základem rozlišování výrobců. Zavedení odvodu z energie vyrobené v FVE uvedených do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 tedy spočívá 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, přičemž právě tento překotný vývoj byl důvodem, proč zákonodárce zakotvil „solární odvod“ a proč tento institut byl s ohledem na tyto souvislosti, které patrně byly v inkriminované době známy i stěžovatelce, vyhodnocen jako ústavně souladný.

[12] 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.

[13] 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).

[14] Ve zmiňovaném nálezu Pl. ÚS 17/11 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.

[15] Městský soud 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 její stížnosti na postup plátce daně. Nemohl tak tím spíše učinit ani městský soud v řízení o žalobě.

[16] 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, který ji tak nemohl posoudit, a tudíž se jí pro nepřípustnost nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud (ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s.). Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka své tvrzení nepodepřel žádnými konkrétními argumenty a ani neodkázal na konkrétní právní normy a Nejvyšší správní soud by se takovou stížní námitkou pro její obecnost tedy nemohl zabývat, ani kdyby byla zmíněna již v řízení před městským soudem.

[17] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je zjevně nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení;

žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 28. února 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu