



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Photon SPV 1 s.r.o.**, se sídlem Praha 2, Uruguayská 17, zastoupen Mgr. Jakubem Hajdučkem, advokátem se sídlem Praha 5, Sluneční náměstí 14, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, Praha 1, Letenská 15, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem ministra financí ve věci vydání rozhodnutí podle ust. § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem za strany ministra financí, spočívajícím v tom, že nevydal rozhodnutí o prominutí odvodu z elektřiny ze slunečního záření podle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby

elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, ve znění pozdějších předpisů, nebo jeho části, tak aby byly odstraněny příčiny i následky rdousícího efektu.

V žalobě žalobce uvedl, že provozuje fotovoltaickou elektrárnu a je mu z jeho příjmů pravidelně srážen odvod z elektřiny ze slunečního záření dle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ve znění pozdějších předpisů (dále jen „solární odvod“). Je přesvědčen, že solární odvody nepřiměřeně omezují jeho podnikání a způsobují mu závažné ekonomické komplikace, takže mají tzv. rdousící efekt (srov. nález Pléna Ústavního soudu sp. zn.: Pl. ÚS 17/11). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 17. prosince 2013, č.j.: 1 Afs 76/2013 - 57 uvedl, že: *“... likvidační účinky solárního odvodu v individuálních případech je za stávající právní úpravy proveditelný jen prostřednictvím institutu prominutí daně dle § 260 daňového řádu v návaznosti na § 259 daňového řádu.”*. *“Rozhodnutí o prominutí solárního odvodu je za stávající zákonné úpravy jediným institutem, jehož prostřednictvím výkonná moc dostojí výslovnému pokynu Ústavního soudu a splní tak povinnost uplatnit individuální přístup k jednotlivým výrobcům, kteří se nacházejí ve výjimečné situaci předvídané nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Úvaha ministra financí, zda takové rozhodnutí vydat či nevydat, se proto nemůže odehrávat ve sféře „absolutního“ správního uvážení.”* Ačkoliv od vydání citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu uplynulo již více než rok, ministr financí stále nevydal rozhodnutí dle ust. § 259 a násl. zákona č. 280/2009 daňového řádu, a proto je podle názoru žalobce nečinný. Žalobce se proto obrátil na žalovaného s podnětem proti nečinnosti ministra financí, protože podle jeho přesvědčení má ministr k dispozici všechny podklady pro vydání rozhodnutí podle ust. § 38 odst. 1 písm. c) daňového řádu. Žalobce se domnívá, že i na poli daňového práva je potřeba aplikovat přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2014, č. j.: 8 Ans 2/2012 - 278, i když si je vědom, že ministr coby správní orgán nemá žádný nadřízený správní orgán. Žalobce nemohl podat žádost o prominutí a doložit, že v jeho případě má solární odvod tzv. rdousící efekt, protože hromadné prominutí daně musí provést ministr financí z moci úřední, ust. § 260 daňového řádu podání žádosti neumožňuje. Žalovaný odpověděl vyrozuměním ze dne 5. 12. 2014, č.j.: MF-74310/2014/39-3, ve kterém předně namítl, že nečinnost ministra financí není nečinností odstranitelnou cestou podnětu podle ust. § 38 daňového řádu s tím, že rozhodnutí ministra financí o prominutí daně nebo příslušenství daně podle ust. § 260 odst. 1 daňového řádu nemá povahu klasického rozhodnutí ve věci samé v daňovém řízení, jedná se o specifický institut, který se uplatňuje z moci úřední bez předchozího zahájení daňového řízení, působí vůči všem daňovým subjektům, jichž se důvod prominutí týká, a na jeho vydání není právní nárok. Žalobce nesdílel přesvědčení žalovaného, že vydání rozhodnutí ministra financí o prominutí daně nebo příslušenství daně podle ust. § 260 odst. 1 daňového řádu není právní nárok. Předmětné ustanovení umožňuje ministru financí prominout, zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů, nebo při mimořádných, zejména živelných událostech. Slovo "může" nelze vyložit jako libovůli při výkonu státní moci, ale jako povinnost rozhodnutí vydat, pokud jsou splněny zákonem předvídané podmínky. K tomu žalobce odkazuje na bod 56 cit. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, kde se výslovně podává opak, a dále odkázal na bohatou nálezovou judikaturu Ústavního soudu a judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věci ust. § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, která je všeobecně známa a plně použitelná. Nejčerstvěji se k této problematice vyslovil Ústavní

soud v nálezu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14 s tím, že je nutno trvat na tom, aby orgány finanční správy o podané žádosti o posečkání, případně o prominutí daně řádně rozhodly a aby takováto rozhodnutí byla soudně přezkoumatelná. Žalobce nemohl přisvědčit "obtížím", kterými žalovaný odůvodnil nemožnost vydání rozhodnutí o plošném prominutí části solárního odvodu, dále uvedl, že jiné, stejně použitelné řešení, představil v bodě 55 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v cit. rozhodnutí ze dne 17. 12. 2013, a konečně že pokud se jeví odborníkům žalovaného cesta prominutí obtížně schůdnou, nechť žalovaný předloží Vládě ČR návrh nové právní úpravy, která tzv. rdousící efekt odstraní. Žalobce rovněž odmítl, že by tzv. rdousící efekt solárního odvodu byl vyřešen sdělením Generálního finančního ředitelství „Řešení možných individuálních likvidačních účinků odvodu z elektřiny ze slunečního záření“ ze dne 18. 9. 2014. Jak již uvedl Ústavní soud v cit. nálezu ze dne 13. 1. 2015, tzv. rdousící efekt se projevuje snížením či úplným zánikem zisku (a s tím spojené nežádoucí prodloužení návratnosti investic či přímo zmaření investice jako celku), z čehož žádný daňový nedoplatek povstat nemůže, protože s poklesem zisku se snižuje i daň z příjmů právnické osoby. K uvedenému sdělení Generálního finančního ředitelství se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2014, č.j.: 1 Afs 121/2014 - 52, v odstavci [35], kde se s uvedenou situací smířil, s čímž však žalobce nesouhlasil. Žalobce proto navrhl, aby soud rozsudkem zakázal žalovanému, aby pokračoval v porušování žalobcova práva a přikázal mu, aby vydal rozhodnutí podle ust. § 260 daňového řádu o prominutí odvodu z elektřiny ze slunečního záření dle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ve znění pozdějších předpisů, nebo jeho části, tak aby byly odstraněny příčiny i následky rdousícího efektu, a to s ohledem na obecně vymezené podmínky rdousícího efektu v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, a aby mu uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že okolnost nevydání rozhodnutí ministra financí o prominutí odvodu podle ust. § 260 odst. 1 daňového řádu nelze v žádném případě posoudit jako nečinnost správce daně podle ust. § 38 daňového řádu ani jako nečinnost správního orgánu podle ust. § 79 odst. 1 soudního řádu správního, neboť rozhodnutí ministra financí o plošném prominutí daně či příslušenství daně dle ust. § 260 odst. 1 daňového řádu nemá povahu správního rozhodnutí ve věci samé. To ostatně nerozporuje ani žalobce, neboť svoji žalobu formuloval jako žalobu proti nezákonnému zásahu dle ust. § 82 a násl. soudního řádu správního, nikoliv jako žalobu proti nečinnosti dle ust. § 79 soudního řádu správního. Pokud jde o dílčí výhradu žalobce ohledně způsobu, jakým byl vyřízen jeho přípis ze dne 31. 10. 2014 označený jako „podnět proti nečinnosti“, lze uvést, že žalovaný, resp. ministr financí předmětný přípis posoudil dle ust. § 70 odst. 2 daňového řádu podle jeho skutečného obsahu jako podnět na ochranu před nečinností správce daně ve smyslu ust. § 38 daňového řádu. Je též nutno odmítnout názor žalobce, že má na vydání rozhodnutí ministra financí podle ust. § 260 odst. 1 daňového řádu právní nárok, protože nelze souhlasit s jeho názorem, že shledá-li orgán veřejné moci, že jsou naplněny zákonné podmínky určitého postupu, má povinnost v dané věci konat. Ustanovení § 260 daňového řádu je formulováno tak, že nezakládá právní povinnost ministra financí při splnění určitých podmínek rozhodnutí o prominutí vydat. V oblasti správního práva, včetně práva daňového, představuje právní nárok veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí, tj. možnost subjektu práva domoci se na základě individuální žádosti vydání meritorního rozhodnutí v konkrétní věci. Žalobce ve vztahu k vydání rozhodnutí ministra financí o hromadném prominutí odvodu výrobcům energie ze slunečního záření podle ust. § 260 daňového řádu nedisponuje veřejným

subjektivním právem, které by požívalo soudní ochrany. Žalovaný měl ovšem za to, že u něj nedošlo ani k „nečinnosti“ v širším, materiálním smyslu. Poukázal na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č.j. 1 Afs 76/2013-57 ze dne 17. 12. 2013 označil za jediný účinný způsob vedoucí k dosažení požadovaného účelu institut prominutí odvodu dle ust. § 260 odst. 1 daňového řádu. V pozdějším rozsudku č.j. 1 Afs 121/2014-52 ze dne 17. 12. 2014 však Nejvyšší správní soud upřesnil závěry rozšířeného senátu s tím, že daňová exekutiva má na rozdíl od rozšířeného senátu možnost rozvinout úvahu o zmírnění likvidačních účinků i jinými prostředky. Žalovaný dále výslovně uvedl, že s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sděleným v citovaném judikátu však žalovaný nemůže souhlasit a vyložil svůj pohled na věc, s tím, že podle názoru žalovaného institut prominutí daně dle ust. § 260 daňového řádu jakožto způsob řešení „rdousícího efektu“ není vhodným a efektivním nástrojem. Dále žalovaný poukázal na to, že s ohledem na závažnost závěrů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu ohledně možného „rdousícího efektu“ odvodu v individuálních případech, jakož i hrozícího ústavněprávního deficitu, pokud by v dané věci nebyla přijata odpovídající opatření, se žalovaný v průběhu roku 2014 problematikou možných řešení uvedeného „rdousícího efektu“ intenzivně zabýval, s tím, že „rdousícímu efektu“ odvodu lze za současné právní úpravy účinně předcházet postupem podle ust. § 156, § 157 daňového řádu posečkáním úhrady jiných daní, u kterých výrobci elektřiny ze slunečního záření vzniká povinnost úhrady daně. Žalovaný rovněž poukázal na to, že v žalobě není podrobněji popsáno, v jakých konkrétních okolnostech má spočívat „rdousící efekt“ odvodu na podnikání žalobce, a z obsahu žaloby ani není zřejmé, zda se žalobce pokoušel o řešení své situace prostřednictvím žádosti o posečkání úhrady jiných daní, popř. s jakým výsledkem. Žalovaný uzavřel s tím, že žalobce nebyl postupem žalovaného žádným způsobem zkrácen na svých právech a daný postup tudíž nelze hodnotit jako nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 soudního řádu správního. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl.

Žalobce v dalším podání ze dne 18. 12. 2015 prokazoval působení rdousícího efektu solárního odvodu, k čemuž předložil rozbor základních ekonomických ukazatelů. Uzavřel s tím, že je zjevné, že je aktuálně pod rdousícím efektem solárního odvodu, který neumožňuje splnění garance patnáctileté návratnosti investice, a dále že pro eliminaci rdousícího efektu nelze využít institutu posečkání daně, neboť to by mělo účinek zanedbatelný.

Při jednání dne 11. února 2016 setrvali účastníci na svých skutkových i právních stanoviscích. Zástupce žalobce navrhl, aby žalobě bylo vyhověno, zástupce žalovaného navrhl její zamítnutí.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Žalobce spatřoval takový zásah žalovaného do svých práv v tom, že ministr financí neprovedl hromadné prominutí daně nebo příslušenství daně ohledně tzv. solárního odvodu podle ust. § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu, podle něhož ministr financí může z moci úřední, pokud jde o daň, které spravují jím řízené správní orgány, zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů. Žalobce dovozoval, že ministr financí byl povinen takto konat, neboť odvod z elektřiny ze slunečního záření dle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ve znění pozdějších předpisů, má na hospodářskou činnost žalobce rdousící efekt. Nekonání ministra financí za takového stavu pak má povahu nezákonného zásahu.

Soud především konstatoval, že mezi účastníky není sporu ohledně skutkových okolností projednávané věci, tedy zejména ohledně konání, resp. nekonání ministra financí v záležitosti prominutí solárního odvodu. Z písemností předložených žalovaným je zřejmé, že žalobce se svým podáním k ministru financí ze dne 31. 10. 2014 domáhal vydání rozhodnutí podle ust. § 260 daňového řádu, a že Ministerstvo financí svým vyjádřením ze dne 5. 12. 2014 sdělilo žalobci, že podle této normy daňového řádu postupovat nebude. Žalobce a žalovaný se tedy rozcházejí pouze v náhledu na to, zda postup ministra financí je či není nezákonným zásahem.

Městský soud shledal, že skutkově i právně shodnou problematikou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 1 Afs 171/2015-41. V něm tento soud uvedl, že:

„[31] Je tak nyní na stěžovateli aby tvrdil a konkrétními argumenty a fakty týkajícími se jeho hospodaření osvědčil, že solární odvod pro něho představuje zátěž, která jej ohrožuje v jeho ekonomické existenci. Stěžovatel musí především osvědčit, že při své činnosti doposud postupoval s péčí řádného hospodáře. To především znamená doložit, že si pořídil vybavení pro svou činnost (typicky solární panely) za podmínek v dané době obvyklých a že i v jiných ohledech jednorázové i průběžné náklady jeho činnosti byly vynaloženy, resp. jsou vynakládány za podmínek na trhu obvyklých; totéž obdobně musí být samozřejmě doloženo i o způsobu a podmínkách financování stěžovatele z vnějších zdrojů. Dále to znamená osvědčit, že samotný rozsah a další parametry jeho podnikatelského záměru odpovídaly a i nyní odpovídají obvyklým standardům v daném odvětví (např. pro svůj malý rozsah neumožňují v přiměřené míře využít ekonomického efektu úspor z rozsahu; podstatným mohou být i specifické lokální, klimatické nebo jiné podmínky místa, v němž se solární panely nacházejí, anebo i nevhodné nastavení jiných ekonomických parametrů na okraji obvyklého spektra projektů obecně považovaných za slibné a skýtající rozumnou naději na rentabilitu a životaschopnost). Konečně je třeba osvědčit, že stěžovatel se poctivě pokusil využít všech „konvenčních“ prostředků ochrany proti zátěži představované solárním odvodem, a přesto tyto prostředky nejsou s to zachovat jeho životaschopnost. Je tedy především povinen doložit, že využil instrumentů podle § 156 a 157 daňového řádu, a to v plné jejich šíři a ve vztahu ke všem jím placeným daním či jiným odvodům, na které jsou tyto instrumenty použitelné, a ačkoli mu jejich dobrodíní bylo poskytnuto, ani tak to nestačí k zachování jeho životaschopnosti. Teprve osvědčil-li by stěžovatel výše uvedený komplex rozhodných na sebe navazujících skutečností, bylo by to signálem, že objektivní účinky solárního odvodu jsou v jeho případě takové, že nezbyvá, než aby ministr financí vydal „rozhodnutí“ podle § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu o takovém obsahu, který situaci stěžovatele umožní řešit způsobem zajišťujícím naději na zachování jeho ekonomické životaschopnosti. Teprve pokud by ministr i za této situace zůstal nečinný,

tedy pokud by exekutiva nenalezla účinné prostředky zabránění zmiňovaného nežádoucího stavu a z jejího dosavadního postupu plynulo, že ani nalézt nehodlá, nezbylo by než, aby takové účinné prostředky našel soud.“

Z tohoto rozsudku vyplývá, že zásahovou žalobou se lze domáhat vydání rozhodnutí ministra podle § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, prostřednictvím kterého by mohl být solární odvod prominut, jen je-li zřejmé, že jiné dostupné prostředky (zejména posečkání s úhradou jiných daní) nebudou k ochraně před likvidačními účinky odvodu postačovat.

V principu je tedy přípustné, aby se žalobce domáhal ochrany svých práv žalobou podle ust. § 82 soudního řádu správního, má-li za to, že ministr financí nezákonně zasahuje do těchto práv tím, že nevydal rozhodnutí podle § 260 zákona daňového řádu, jímž by mohl být prominut solární odvod. Taková žaloba však může být úspěšná jen tehdy, pokud by žalobce osvědčil, že

- 1) při své činnosti doposud postupoval s péčí řádného hospodáře, tedy že své náklady na pořízení vybavení pro výrobu solární elektřiny vynakládal za podmínek na trhu obvyklých,
- 2) samotný rozsah a další parametry jeho podnikatelského záměru odpovídaly a i nyní odpovídají obvyklým standardům v daném odvětví,
- 3) se pokusil využít všech běžných prostředků ochrany proti zátěži představované solárním odvodem, a přesto tyto prostředky nejsou s to zachovat jeho životaschopnost; musí tedy především doložit, že využil instrumentů podle § 156 a 157 daňového řádu, a to v plné jejich šíři a ve vztahu ke všem jím placeným daním či jiným odvodům, na které jsou tyto instrumenty použitelné, a ačkoli mu jejich dobrodiní bylo poskytnuto, ani tak to nestačí k zachování jeho životaschopnosti.

V projednávané věci je zřejmé, že žalobce nesplnil minimálně třetí z uvedených podmínek, tedy že nevyužil právních nástrojů podle § 156 a 157 daňového řádu. Tuto skutečnost žalobce sám výslovně uvedl, s tím, že podle jeho ekonomického rozboru (v podání ze dne 18. 12. 2015) by ani takový jeho krok nevedl k eliminaci rdousícího efektu solárního odvodu.

Městský soud nicméně musel konstatovat, že výše zmíněné tři podmínky, koncipované v rozsudku Nejvyššího správního soudu, musejí být splněny kumulativně. Pokud jen jediná z nich splněna není, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem z důvodu neprominutí daně podle ust. § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu nemůže být úspěšná. Právě takový případ však v projednávané věci nastal. Jestliže tedy žalobce nevyužil právních nástrojů podle § 156 a 157 daňového řádu, nesplnil jednu z podstatných podmínek pro úspěšnost své žaloby, a tudíž již jen z tohoto důvodu nemohla být jeho žaloba úspěšná. Soud proto považoval za nadbytečné, aby se zabýval zkoumáním, zda zbývající dvě podmínky splněny byly nebo nikoliv. Proto soud též neprovedl při jednání důkaz žalobcovým ekonomickým rozbohem, maje za to, že ani v případě jeho věcné správnosti by nemohl rozhodl ve prospěch žalobce.

Za tohoto stavu věci tak Městského soudu v Praze nezbylo, než aby podanou žalobu shledal nedůvodnou a podle ust. § 87 odst. 3 soudního řádu správního ji zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce neměl ve věci úspěch ani zčásti, a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 11. února 2016

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková