

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

**Finančněprávní regulace
fotovoltaických elektráren**

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2012

V. ročník SVOČ

Autor: Kateřina Jančová

Konzultant: JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do V. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracovala samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze dne 17. 4. 2012

.....
Kateřina Jančová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé práce, JUDr. Radimu Boháčovi, Ph.D., za poskytnutí užitečných rad a zdrojů informací, ale i za jeho čas a ochotu, jež mi věnoval. Dále můj dík patří mému nevlastnímu otci, který mě, coby provozovatel drobné solární elektrárny, inspiroval k napsání této práce a taktéž mi poskytl některé cenné rady.

Obsah

Úvod.....	5
1. Původní právní stav.....	6
2. Novelty a změny.....	6
2.1. Odvod z elektřiny vyrobené ze slunečního záření	7
2.2. Snížení výkupních cen o více než 5 %	8
2.3. Omezení podpory na střešní instalace.....	8
2.4. Konec osvobození od daně z příjmu	9
2.5. Zastavení podpory pro nové zdroje.....	9
2.6. Krátce k novému zákonu o podporovaných zdrojích.....	10
3. Důvody změn	10
4. Ústavní stížnost a spory investorů.....	12
4.1. Argumenty navrhovatelů.....	13
4.1.1. Právní stát.....	13
4.1.2. Zákaz retroaktivity	14
4.1.3 Právo vlastnit majetek	14
4.1.4. Právo na podnikání.....	15
4.1.5. Svévolnost právní úpravy a porušení rovnosti před zákonem.....	15
4.1.6. Stav legislativní nouze	16
4.1.7. Shrnutí	16
4.2. Argumenty, z nichž by mohl vycházet ÚS.....	16
4.2.1. Ke schválení ve stavu legislativní nouze.....	17
4.2.2. K legitimitě odvodu a zrušení osvobození od daně z příjmu	18
4.3. K hrozbě sporů o porušení ochrany investic	21
Závěr.....	23
Přehled použité literatury a jiných zdrojů	25
Přehled použité judikatury	26

Úvod

V posledních dekáдах si lidstvo začalo uvědomovat, že zásoby konvenčních zdrojů energie, jako jsou uhlí, ropa či uran se pomalu ztenčují a jejich množství nevydrží déle, než několik dalších desítek let. Proto se čím dál větší pozornost věnovala tzv. obnovitelným zdrojům energie, mezi které patří energie vodní, větrná, geotermální, energie získávaná z biomasy a energie solární. Cíle využívání těchto zdrojů jsou především trvale udržitelný rozvoj společnosti a ochrana životního prostředí.

Již na počátku devadesátých minulého století tak byl schválen text Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, který v roce 2005 ratifikovalo více než 180 států světa. O rok dříve vstoupil v platnost i Kjótský protokol¹, ve kterém se průmyslové země zavázaly snížit procento emise skleníkových plynů. K naplnění Protokolu vznikla na půdě Evropské unie v roce 1997 tzv. Bílá kniha² o obnovitelných zdrojích energie, která nastínila systém mechanismů sloužící k dosažení požadovaných cílů. Tyto teze byly posléze konkretizovány ve směrnicích Evropského parlamentu a Rady č. 2001/77/ES a na jaře roku 2009 směrnicí č. 2009/28/ES. Druhá z nich velice podrobně uvádí směry, kterými by se měly ubírat jednotlivé národní politiky, a v procentech stanovuje přesné minimální limity podílu energie z obnovitelných zdrojů, jichž je třeba dosáhnout do roku 2020. Pro Českou republiku je to 13 %³, v rámci celé Unie by pak mělo být dosaženo celkového výsledku 20 % na hrubé konečné spotřebě energie.

Jako nástroje k naplnění těchto hodnot nabízí bílá kniha i směrnice zejména podporu investic soukromých subjektů do obnovitelných zdrojů, daňové úlevy pro tyto subjekty a především vytvoření stabilního podnikatelského prostředí s pevným právním základem, který bude přinášet investorům jistotu návratu investice. Právě v posledně zmíněném Česká republika zřejmě pochybila, když v uplynulých dvou letech schválila předpisy, vnášející do sektoru výroby solární energie značné změny, které jsou vnímány vesměs velice negativně. Vytýkáno je zde hlavně narušení právní jistoty související s retroaktivním charakterem těchto novelizací. Hlavním cílem této práce je tedy zmapovat vývoj finančněprávních změn týkajících se fotovoltaických elektráren, posoudit jejich legálnost a legitimitu a navrhnout

¹ Kjótský protokol je součástí Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Jeho znění bylo vytvořeno již v roce 1997, ČR ho ratifikovala o 4 roky později, v platnost vstoupil ovšem až v roce 2004, kdy byl ratifikován dostatečným množstvím států.

² Bílé knihy vydává Evropská komise; obsahují návrhy a doporučení na činnost EU v určité oblasti. Blíže viz europa.eu [online]. Bílé knihy. Dostupné z WWW <http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_cs.htm>

³ Celkové národní cíle, Příloha I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/28/ES.

případná schůdnější řešení; dále pak zejména posoudit, jak by mohly dopadnout soudní spory, které započaly jako následek těchto změn.

1. Původní právní stav

Původní právní prostředí nastavené zejména zákonem č. 180/2005 Sb. o podpoře využívání obnovitelných zdrojů a Energetickým regulačním úřadem (dále jen ERÚ) slibovalo investorům výhodné podmínky pro stavbu solárních elektráren. Stát sice v této oblasti nedotoval přímo investici samotnou, ale její návratnost zaručoval vysokou výkupní cenou, resp. zeleným bonusem⁴ - obě tyto hodnoty byly ERÚ stanoveny pro zařízení připojená do sítě do konce roku 2010 kolem 12 Kč za vyrobenou kilowat hodinu (kWh)⁵. Částky byly vypočítány tak, aby návratnost investice činila patnáct let; pro jednotlivé nové provozovatele solárních elektráren byly každý rok vypočítány odlišně na základě předpokládané výše investice, přičemž meziročně nesměla být tato částka snížena o více než pět procent⁶.

Druhý, v českém právním řádu dlouho zakotvený pilíř podpory energie z obnovitelných zdrojů pak tvořilo osvobození od daně z příjmu pro fyzické i právnické osoby, které stanovil zákon č. 586/1992 Sb. o dani z příjmu. Osvobození platilo mimo jiné pro příjmy z provozu solárních zařízení a to v kalendářním roce, v němž byly poprvé uvedeny do provozu, a v bezprostředně následujících pěti letech⁷.

Nadto zákon 180/2005 Sb. v § 1 obecně předepisuje podporu pro obnovitelné zdroje energie, zavazuje se k trvalému zvyšování podílu těchto zdrojů na podílu zdrojů primárních a k přispění k šetrnému využívání obnovitelných zdrojů energie. Celkově se tedy dá zhodnotit, že podmínky nastolené v první dekádě toho tisíciletí se jeví jako poměrně výhodné pro provozování fotovoltaických elektráren.

2. Novely a změny

Rok 2010 byl pro solární odvětví rokem výrazných změn. Čeští zákonodárci schválili hned několik opatření, která značně zhoršila poměry subjektů podnikajících v tomto oboru.

⁴ Výkupní cena a zelený bonus jsou dvě formy podpory, jimiž stát dotuje výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů a mezi nimiž mohou výrobci volit. Zeleným bonusem se rozumí pevná finanční částka, o kterou se navyšuje tržní cena elektřiny (srov. § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 180/2005 Sb. v platném znění). Výkupní cena pak srov. § 4 odst. 4 tamtéž. Výši obou stanoví vždy na jeden kalendářní rok ERÚ (srov. § 6 tamtéž).

⁵ eru.cz [online]. 2011 [cit. 2012-4-16]. Cenová rozhodnutí. Archiv cenových rozhodnutí. Dostupné na WWW: <http://eru.cz/dias-browse_articles.php?parentId=38&deep=off&type=>

⁶ § 6 odst. 4 zákona č. 180/2005 Sb. ve znění platném před 20. květnem 2010

⁷ § 4 odst. 1 písm. e), resp. § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb. v původním znění

2.1. Odvod z elektřiny vyrobené ze slunečního záření

Asi nejpodstatnější změnu přinesl zákon ze dne 14. prosince 2010 č. 420/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb. Tato novela mimo jiné vkládá do zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů novou Hlavu III (§§ 7a - 7i), tedy ustanovení zavádějící tzv. odvod z elektřiny ze slunečního záření.

Předmětem tohoto odvodu má být elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 a to pouze v zařízeních uvedených do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010. Jeho poplatníkem je výrobce energie, plátcem odvodu je pak provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy. Odvod se vypočítává z částky, kterou hradí plátce výrobci, a to z této částky bez daně z přidané hodnoty. Sazba odvodu činí 26 % v případě hrazení formou výkupní ceny a 28 % v případě hrazení formou zeleného bonusu; měsíčně vybírané prostředky pak proudí do státního rozpočtu. Zákonodárce zde ovšem pamatoval na malé střešní solární elektrárny s instalovaným výkonem do 30 kW a tyto od odvodů osvobodil.

Nutno dodat, že celá nová Hlava III byla v rámci legislativního procesu připojena až jako pozměňovací návrh k novele zákona 180/2005 Sb. Je tedy jakýmsi přílepkem vpraveným do zákona č. 420/2010 Sb., který jako novelizace zákona neprošel standardním schvalovacím procesem na úrovni vlády. Proto se také k odvodu z elektřiny ze slunečního záření vůbec nevyjadřuje původní důvodová zpráva k zákonu 420/2010 Sb. Existuje samozřejmě odůvodnění onoho pozměňovacího návrhu, to ovšem postrádá jakékoli hlubší osvětlení účelu zavedení odvodu⁸.

Původní vládní návrh zákona 420/2010 Sb. vkládal do zákona o podpoře obnovitelných zdrojů pouze §§ 6a a 6b, které zavádějí tzv. financování podpory energie z obnovitelných zdrojů. Cílem tohoto je zabránění zdražování elektrické energie pro spotřebitele, neboť v roce 2010 výrazně vzrostlo množství energie vyrobené z obnovitelných zdrojů, zejména pak ze slunečního záření⁹, na které spotřebitelé přispívají (tzv. příspěvky na OZE a KVET, jejichž vyúčtování nalezne na faktuře za elektřinu každý spotřebitel). V praxi to tedy znamená, že na podporu energie z obnovitelných zdrojů budou moci provozovatelé přenosové soustavy čerpat mimo příspěvků, které hradí spotřebitelé, také dotace ze státního rozpočtu. Aby ovšem stát netratil, musí do rozpočtu potřebné finance zase

⁸ Text pozměňovacího návrhu je k dispozici na webových stránkách Poslanecké sněmovny jako sněmovní tisk č. 145/1, resp. 145/2. Jeho odůvodnění už nikoli; to mi ze svých zdrojů ochotně poskytl JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

⁹ Blíže viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 420/2010 Sb., sněmovní tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 145/0.

přivést. V důvodové zprávě k tomuto návrhu se doslova uvádí, že zbytek prostředků potřebných pro krytí podpory bude nutno čerpat ze státního rozpočtu, kde lze řadou nových dílčích opatření v daňové oblasti docílit krytí této zvýšené dodatečné potřeby výdajů ze státního rozpočtu. Z toho vyplývá, že zákonodárce jasně předpokládal změny ve zdanění solárních elektráren, do zákona je vpravil formou výše zmíněného odvodu ovšem pouze jako přílepek k zákonu 420/2010 Sb.

Co se potom týká pojmu "odvod", dalo by se s jistotou říci, že je v tomto případě spíše naplněna charakteristika "daně". Jedná se totiž o peněžité plnění, které je povinné, opakující se a proudí do státního rozpočtu¹⁰.

2.2. Snížení výkupních cen o více než 5 %

Další změnou na poli obnovitelných zdrojů energie byl zákon č. 137/2010 Sb. ze dne 21. dubna 2010, který taktéž mění zákon č. 180/2005 Sb. Jak již bylo předesláno výše, výkupní ceny resp. zelený bonus určuje podle § 6 zákona o obnovitelných zdrojích vždy v listopadu pro následující kalendářní rok ERÚ s tím, že se tyto částky nesmí meziročně snížit o více než 5 %. Zmíněná novela zákona umožňuje ERÚ, aby tyto částky snížil více za předpokladu, že návratnost investice klesne pod jedenáct let¹¹.

Toto opatření má podle důvodové zprávy zejména zajistit optimální stanovení podpory pro energii ze solárních elektráren a vyvážit ji s podporou ostatních obnovitelných zdrojů¹².

2.3. Omezení podpory na střešní instalace

S účinností od 1. 1. 2011 byla rovněž schválena novela zákona o podpoře obnovitelných zdrojů, a sice zákon č. 330/2010 Sb., který zavádí nové znění § 3 odst. 5, kde stanoví, že nově bude podpora poskytována pouze malým střešním a fasádním instalacím s výkonem do 30 kW (přičemž podpora pro stávající zařízení bude zachována).

Zákonodárce, jak uvádí v důvodové zprávě¹³ k návrhu zákona, chtěl tímto opět zabránit dalšímu růstu počtu solárních elektráren.

¹⁰ Vondráčková, Pavlína. Rizika nekoncepční právní úpravy v oblasti solární energie. epravo [online]. Únor 2011 [cit. 2012-4-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/rizika-nekoncepni-pravni-upravy-v-oblasti-solarni-energie-70874.html?mail>>

¹¹ § 6 odst. 4 zákona 180/2005 Sb. v platném znění

¹² Blíže viz sněmovní tisk č. 968/0.

¹³ Sněmovní tisk č. 97/0.

2.4. Konec osvobození od daně z příjmu

Zákon č. 346/2010 Sb. ze dne 12. listopadu 2010 mění zákon č. 586/1992 Sb. o dani z příjmu tak, že ruší jeho § 4 odst. 1 písm. e) a § 19 odst. 1 písm. d), ve kterých bylo, jak výše uvedeno, zakotveno osvobození příjmů fyzických i právnických osob z ekologických zdrojů energie po určitou dobu od jejich uvedení do provozu. Novela určila, že toto osvobození se naposledy použije za zdaňovací období započaté v roce 2010.

Důvodová zpráva k tomuto návrhu jen stroze konstatuje, že nepřímá podpora výroby energie z obnovitelných zdrojů je v dnešní době již neodůvodněná a proto se daňové zvýhodnění existující bezmála osmnáct let zrušuje¹⁴.

Tato novela zákona o dani z příjmu ještě zavádí nový režim odpisů hmotného majetku využívaného k výrobě elektřiny ze slunečního záření. Od roku 2011 budou oproti dřívějšímu stavu odpisy technologické části činit dvacet let.

I u této novely je třeba zmínit, že neprošla zcela standardním legislativním procesem, nýbrž byla projednána ve stavu legislativní nouze, odůvodněným tím, že státu hrozí značné hospodářské škody¹⁵.

2.5. Zastavení podpory pro nové zdroje

V únoru letošního roku ERÚ vydal tiskovou zprávu¹⁶, ve které uvádí, že podpora pro některé druhy nově instalovaných obnovitelných zdrojů bude zastavena. Odráží tak jen skutečnosti předeslané v Národním akčním plánu ČR pro energii z obnovitelných zdrojů¹⁷, který stanovuje limity, jichž je třeba dosáhnout do roku 2020. ERÚ zde sice slibuje, že zachová podporu malým střešním a fasádním instalacím, ovšem aby tedy mohly být instalovány nové malé solární elektrárny, musí nejprve Ministerstvo Průmyslu a Obchodu přikročit k revizi Národního akčního plánu a stanovené limity změnit.

¹⁴ Blíže viz sněmovní tisk č. 158/0.

¹⁵ Předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR tak stanovila svým rozhodnutím č. 7 z roku 2010.

¹⁶ eru.cz [online]. Únor 2012 [cit. 2010-4-16]. Tiskové informace: ERÚ připravuje zastavit podporu OZE. Dostupné z WWW:

<http://eru.cz/user_data/files/tiskove%20zpravy/2012/TZ%20NAP%20final%202022012.pdf>

¹⁷ mpo.cz [online]. Říjen 2010 [cit. 2012-4-16]. Národní akční plán České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů. Dostupné na WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument79564.html>>

2.6. Krátce k novému zákonu o podporovaných zdrojích

Počátkem letošního roku schválil Parlament vládní návrh nového zákona o podporovaných zdrojích s předpokládanou účinností od 1. 1. 2013, který ruší zákon č. 180/2005 Sb. Prezident ČR Václav Klaus ovšem využil svého Ústavou zaručeného práva a zákon vetoval¹⁸. Ten tedy putoval zpět do Sněmovny, kde se bude jednat o přehlasování prezidentského veta.

Hlavním účelem tohoto nového zákona je implementovat evropskou směrnici č. 2009/28/ES, o které se hovoří již v úvodu této práce. Lhůta pro její vtělení do vnitrostátního právního řádu ovšem skončila už v roce 2010, České republice tedy hrozí, že z toho příslušné unijní orgány vyvodí právní odpovědnost.

Do návrhu nového zákona byl převzat výše uvedený 26%, resp. 28% odvod z elektřiny ze slunečního záření. Stanovení výkupních cen, resp. zelených bonusů se nadále budí dít obdobným způsobem, ovšem je zde stanoven strop 4,5 Kč/kWh.

3. Důvody změn

Impulsem pro provedení všech výše uvedených zásahů státu byl bezesporu velký nárůst fotovoltaických elektráren zejména v letech 2009 a 2010¹⁹. Tento solární boom byl zapříčiněn prudkým poklesem cen solárních panelů během roku 2009. Jistá stagnace cen panelů byla patrná již v předcházejících letech, ovšem díky novým výrobcům zejména ve Španělsku se snížení cen v září roku 2009 pohybovalo kolem 30 %²⁰. To mělo samozřejmě za následek, že výrazně klesly i pořizovací náklady na investici do fotovoltaických elektráren.

¹⁸ Srov. sněmovní tisky č. 369/0-10.

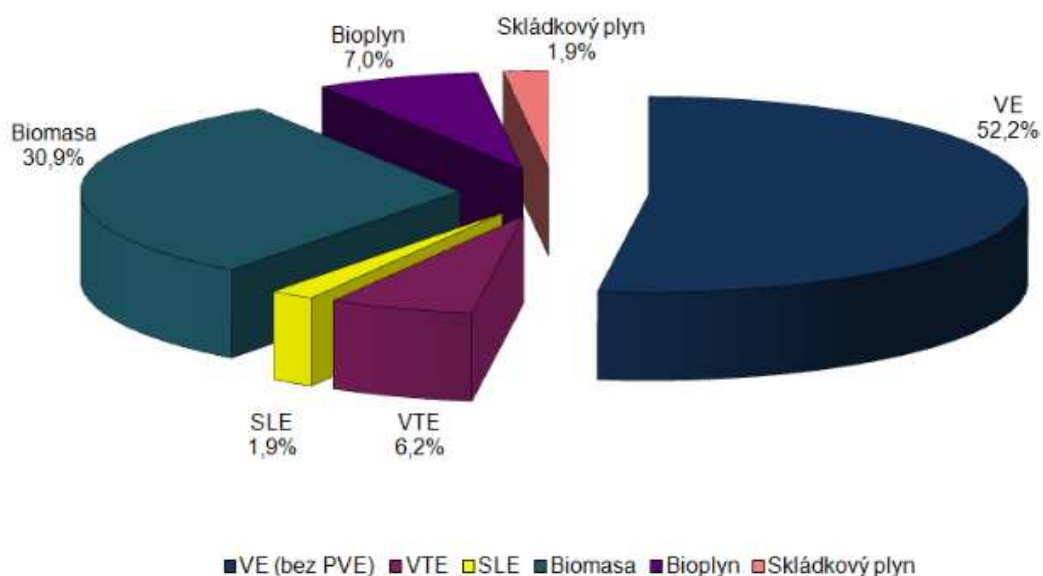
¹⁹ eru.cz [online]. 2011 [cit. 2012-4-16] Statistika: Roční zprávy o provozu. Dostupné z WWW: <http://eru.cz/dias-browse_articles.php?parentId=131&deep=off&type=>

²⁰ Mints, Paula. Module pricing: Rational, or just plain nuts?. renewableenergyworld.com [online]. November 2009 [cit. 2012-16-4]. Dostupné z WWW:

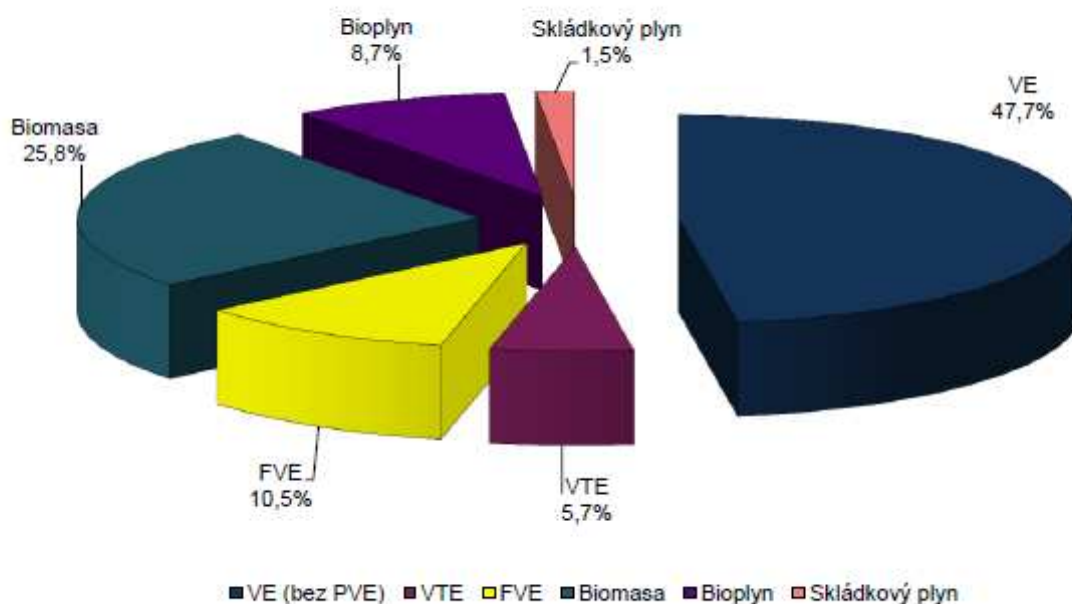
<http://www.renewableenergyworld.com/rea/news/article/2009/09/module-pricing__rational>. Český text dostupný z WWW: <<http://www.czrea.org/cs/druhy-oze/fotovoltaika/ceny-fv-panelu>>

- Grafy²¹ - srovnání podílu energie vyrobené ze slunečního záření a z ostatních obnovitelných zdrojů (podíly solárních elektráren jsou zvýrazněny žlutě):

Výroba elektřiny z OZE za rok 2009



Výroba elektřiny z OZE za rok 2010



²¹ eru.cz [online]. 2011 [cit. 2012-4-16]. Roční zprávy o provozu ES ČR za rok 2009 a 2010. Dostupné z WWW: <http://eru.cz/dias-browse_articles.php?parentId=131&deep=off&type=>>

Nutností státu bylo na tento vývoj reagovat tak, aby byl zachován poměr mezi výší investic do solárních elektráren a podporou, kterou za elektřinu z tohoto obnovitelného zdroje energie výrobci obdrží. Řešením bylo změnit zákon č. 180/2005 Sb. tak, aby umožnil ERÚ regulovat výkupní ceny, resp. zelené bonusy s větším než pětiprocentním meziročním snížením. Tuto jednoduchou změnu zákona proklamoval tehdejší ministr průmyslu a obchodu Vladimír Tošovský s účinností již od začátku roku 2010. Novelu by bylo třeba schválit na podzim roku 2009 tak, aby z ní ERÚ mohl vyjít již ve svém cenovém rozhodnutí, které vydává vždy v listopadu pro nadcházející kalendářní rok. Návrh zákona 137/2010 Sb. však do Sněmovny putoval až ke konci roku 2009 a to s účinností plánovanou od 1. 1. 2011. ERÚ tak stanovil pro rok 2010 výkupní ceny energie ze slunečního záření kolem 12 Kč za kWh a zelený bonus kolem 11 Kč²², což byla minimální hranice, na kterou mohl ceny snížit.

Tento stav by pak znamenal buď výrazné zdražení elektrické energie pro koncové spotřebitele, které by se projevilo v příspěvcích na obnovitelné zdroje, a nebo ztráty provozovatelů přenosové soustavy (tj. např. ČEZ nebo E.ON). Na tuto situaci se stát rozhodl reagovat výše uvedeným zákonem č. 420/2010 Sb., který zavádí do zákona o podpoře obnovitelných zdrojů jednak odvod z elektřiny ze slunečního záření a jednak financování podpory na obnovitelné zdroje pro provozovatele přenosové soustavy. Prostředky pro pokrytí podpory šly tedy nakonec ze státního rozpočtu, do kterého přitekly zejména pomocí odvodů.

4. Ústavní stížnost a spory investorů

Po vlně novel na konci minulého desetiletí vyvstala otázka, zda jsou nová opatření zcela ústavně konformní. Jejich odpůrci spatřovali jako hlavní problém, že některá ustanovení mají retroaktivní charakter a nepřiměřeně zasahují do majetkových práv provozovatelů solárních elektráren. V březnu 2011 proto podala skupina dvaceti senátorů (dále jen navrhovatelé, popř. stěžovatelé) ústavní stížnost²³, ve které požaduje zrušení části zákona 402/2010 Sb., tedy novely zákona o obnovitelných zdrojích a části zákona 346/2010 Sb., tj. novely zákona o dani z příjmu.

²² eru.cz [online]. Listopad 2009 [cit. 2012-4-16]. Archiv cenových rozhodnutí: Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 5/2009. Dostupné na WWW:

<http://eru.cz/user_data/files/cenova%20rozhodnuti/CR%20elektro/OZ/ER%20CR%205_2009_slunce.pdf>.

²³ usoud.cz [online]. 2011 [cit. 2012_4_16] Návrh na zahájení řízení na zrušení části zákona č. 402/2010 Sb. a 346/2010 Sb. Dostupné z WWW: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=5059>>.

4.1. Argumenty navrhovatelů

Co se týče solárních elektráren, navrhovali stěžovatelé zrušení zákonných ustanovení, která zavádějí odvod z elektřiny ze slunečního záření a dále těch, která ruší daňové prázdny pro obnovitelné zdroje.

Navrhovatelé tvrdí, že uvedená ustanovení jsou v rozporu se základními náležitostmi demokratického a právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jakož i s ústavně zaručeným právem vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 17 Listiny EU), resp. právem na ochranu proti zásahu do pokojného užívání majetku (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), dále se svobodou podnikání (čl. 26 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 16 Listiny EU), se zákazem retroaktivity (patří mezi základní náležitosti demokratického a právního státu podle čl. 9 odst. 1 Ústavy) a s ústavní zásadou rovnosti před zákonem (čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod). Níže jsou podrobně popsány argumenty navrhovatelů.

4.1.1. Právní stát

Významná část stížnosti je věnována rozboru definice českého státu jako státu demokratického a právního. Navrhovatelé zde vycházejí zejména z ustálené praxe Ústavního soudu a odkazují na jeho četná rozhodnutí týkající se této problematiky.

Text stížnosti cituje nejprve nález Pl. ÚS 19/93, ve kterém Soud stanovil, že konstitutivní principy demokratické společnosti jsou v rámci Ústavy ČR postaveny nad zákonodárnou kompetenci, tudíž za hranicí pravomoci Parlamentu. Tento výrok je odůvodněn zejména čl. 9 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického státu je nepřípustná; zákonodárce je tak vázán určitými hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné.

Jako další podstatnou náležitost právního státu uvádějí stěžovatelé nutnost zajištění respektu k právům a svobodám jednotlivce, který stojí v základu moderních liberálních demokracií, jak uvádí nález I. ÚS 420/09.

V tomtéž nálezu došel Ústavní soud k závěru, že právní stát spočívá na vlastnostech jeho regulačního systému, kterými mají být zákaz mocenské libovůle a předvídatelnost práva, což neodmyslitelně souvisí s pojmem právní jistoty. Tyto principy jsou pak podmínkou obecné důvěry občanů v právo a jsouce součástí základních práv mají být státem a soudy chráněny. Na straně jednotlivce tu pak existuje legitimní očekávání, že jeho práva mají být

chráněna (nález sp. zn. I. ÚS 185/04); stát má tyto práva šetřit tak, aby jednotlivec mohl předvídat následky svého jednání.

4.1.2. Zákaz retroaktivity

Jak uvádějí navrhovatelé, v návaznosti na výše uvedené je v právním státě nutností klást určité požadavky na povahu právních norem. Z nálezu Pl. ÚS 77/06 uvádějí, že materiální pojetí právního státu vyžaduje, aby zákon tvořil jak z hlediska formy, tak z hlediska obsahového předvídatelný a konzistentní pramen práva. To ukazuje na požadavek odmítnutí zpětné účinnosti právních norem, neboť jestliže někdo jedná v důvěře v nějaký zákon, nemá být v této své důvěře zklamán (nález sp. zn. IV. ÚS 215/1994).

Dále ústavní stížnost odkazuje na rozhodnutí Soudu, v nichž se zabýval přípustností zpětného působení zákonů, tedy retroaktivitou. V nálezu Pl. ÚS 21/96 bylo vyjádřeno přesvědčení, že pravá retroaktivita je až na odůvodněné výjimky v zásadě nepřipustná, retroaktivita nepravá²⁴ pak přípustná je, ovšem opět s výjimkami. Těmito výjimkami se pak rozumí situace, kdy je nepravou retroaktivitou zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a kdy zájem veřejnosti na existenci retroaktivního ustanovení nepřevyšuje zájem jednotlivce, jehož práva byla takovým ustanovením dotčena.

Na druhou stranu ovšem stěžovatelé uvádějí, že v daňové oblasti je ústavní kontrola omezená, neboť, jak Ústavní soud předeslal v rozhodnutí Pl. ÚS 29/08, posuzovat protiústavnost daní z hlediska jejich funkcí náleží do kompetencí demokraticky zvoleného zákonodárce; efektivitu daní tak Soud zpravidla nepřezkoumává. Nicméně navrhovatelé namítají, že se Ústavní soud i přesto hlásí ke kontrole takovýchto norem, a že ustanovení napadená touto stížností nevyhovují těm ústavním hlediskům, u nichž je ústavní přezkum přípustný.

4.1.3 Právo vlastnit majetek

Jako další právo, které bylo poškozeno napadenými ustanoveními, jmenuje stížnost základní právo vlastnit majetek a pokojně jej užívat. Toto právo je podle navrhovatelů v

²⁴ Pravá retroaktivita nového zákona tu je, když tento působí i pro dobu minulou. Nepravé zpětné působení znamená, že nového zákona má být použito na právní poměry již založené, ovšem až od okamžiku, kdy počíná působnost tohoto nového zákona. Blíže viz např. uvedený nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

národní ústavní (nálezy IV. ÚS 167/05 a Pl. ÚS 2/02) i evropské praxi vykládáno extenzivně, a to tak, že do něj spadá i právo na legitimní očekávání nabytí majetku. Jak již bylo předesláno, legitimní očekávání je jedním z požadavků na právní stát a tudíž se řadí mezi základní práva garantovaná Ústavou. V tomto případě očekávání výrobců solární energie pramenilo z garancí platného zákona, který reflektuje obecné požadavky Evropské unie na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů.

4.1.4. Právo na podnikání

Stěžovatelé uvádějí, že bylo taktéž porušeno právo na podnikání dotčených subjektů, neboť zavedením odvodu a zároveň zrušením osvobození od daně z příjmu došlo k výraznému snížení výnosů z výroby elektřiny ze slunečního záření, což mohlo mít pro některé podnikatele rdousící efekt. Snížení výkupní ceny, resp. zeleného bonusu totiž může vliv na schopnost některých investorů splácet bankovní úvěry pořízené za účelem výstavby solární elektrárny.

4.1.5. Svévolnost právní úpravy a porušení rovnosti před zákonem

Navrhovatelé se rovněž domnívají, že se napadená právní úprava vyznačuje jistou svévolností ze strany zákonodárce. Ve stížnosti zmiňují, že ukládání daní je sice tradiční pravomocí moci zákonodárné, nicméně dodávají potřebu šetřit přitom základních práv jednotlivce a zásady přiměřenosti, stejně tak jako dbát na to, aby daň byla ukládána ve veřejném zájmu. Z nálezu Pl. ÚS 29/08 pak text stížnosti cituje účel daní, který spočívá v zabezpečování různých typů veřejných statků a jako zásah do individuální majetkové oblasti je ospravedlnitelný pouze v případě, že daňové břemeno je rovnoměrně rozloženo. Tento nálezný zároveň stanovuje zákaz disproportionality v daňové oblasti spočívající zejména v nemožnosti zdanění zákonodárcem zcela iracionálně a svévolně vybraného jednání či chování osob.

Nerovnost, kterou zapříčiňují nová zákonná ustanovení, pak stěžovatelé shledávají jednak v tom, že odvodem byly zatíženy pouze solární elektrárny uvedené do provozu v dvouletém období od začátku ledna 2009 do konce prosince 2010; jednak ve skutečnosti, že ostatní obnovitelné zdroje energie žádnou dávkou postiženy nebyly. Podnikatelé v oblasti výroby energie z těchto zdrojů tak byli libovolně rozděleni do dvou skupin, z nichž jedna byla

znevýhodněna odvodem, a to vše, podle mínění stěžovatelů, bez jakéhokoli vztahu k veřejnému zájmu.

4.1.6. Stav legislativní nouze

Dalším argumentem navrhovatelů je skutečnost, že zákon č. 346/2010 Sb., který ruší daňové osvobození příjmů z výroby energie z obnovitelných zdrojů, byl projednáván v režimu legislativní nouze odůvodněným značnými hospodářskými škoda hrozícími státu. Toto nebezpečí hospodářských škod bylo vlastně zapříčiněno dlouhou dobu platným zákonem o dani z příjmu. Je nemyslitelné, aby tato skutečnost sloužila jako argument pro vyhlášení stavu legislativní nouze.

4.1.7. Shrnutí

Všemi shora uvedenými argumenty stěžovatelé dovozují, že bylo významným způsobem zasaženo základních práv adresátů zákona o podpoře obnovitelných zdrojů a zákona o dani z příjmu. Oba tyto právní předpisy garantovaly provozovatelům fotovoltaických elektráren, resp. výrobcům elektřiny z ostatních obnovitelných zdrojů, že mohou legitimně očekávat jisté výhody plynoucí z jejich oboru podnikání, na základě kterých předpokládali určitou výši svých výnosů. Napadenými ustanoveními však zákonodárce dostatečně nešetřil práva těchto výrobců, když schválil řadu retroaktivních opatření. Zejména u daňového osvobození mohl odložit účinnost zákona tak, aby již připojená zařízení mohla požívat předpokládaných úlev.

Změny v zákonech mohou tak mít nejen výrazný vliv na majetkové poměry jejich adresátů (kteří své investice z velké části financují z bankovních úvěrů), nýbrž i na Českou republiku. Tě hrozí kromě domácích soudních sporů také mezinárodní arbitráže, neboť mezi výrobci energie z obnovitelných zdrojů je taktéž řada zahraničních investorů.

4.2. Argumenty, z nichž by mohl vycházet ÚS

Již více než rok leží na půdě Ústavního soudu výše rozebraná stížnost. Na jeho rozhodnutí netrpělivě čekají desítky provozovatelů solárních elektráren, neboť právě na něm záleží jejich úspěch v případném řízení před obecnými soudy a nárok na vrácení částek, které od roku 2011 odvádějí do státního rozpočtu. Je tedy plně v kompetenci Soudu, zda dá za

pravdu navrhovatelům stížnosti či se přikloní na stranu zákonodárce a podpoří jeho opatření. V této kapitole se pokusím navrhnout argumenty, které by mohli sloužit ústavním soudcům při jejich rozhodování.

V druhé polovině dubna roku 2011 Ústavní soud vydal nález Pl. ÚS 53/10 (publikovaný ve sbírce zákonů jako předpis č. 119/2011 Sb.), který se zabývá přezkumem ústavnosti právních předpisů (konkr. zákona č. 348/2010 Sb.) měnících podmínky stavebního spoření, resp. výši státní podpory tohoto spoření (nález ve věci stavebního spoření). Níže přednesené argumenty tak vycházejí zejména z odůvodnění tohoto rozhodnutí, neboť se zdají být dostatečně přílehavé i pro výše probíranou ústavní stížnost.

4.2.1. Ke schválení ve stavu legislativní nouze

Jak již bylo zmíněno dříve, zákon č. 346/2010 Sb. byl schválen v režimu legislativní nouze. Jelikož jsou zde dány asi nejednoznačnější důvody pro jeho derogaci, budu se tímto argumentem zabývat nejprve.

Spolu s uvedeným předpisem byly ve stejném režimu schváleny i zákony č. 347/2010 Sb. a 348/2010 Sb., které dohromady tvořily soubor opatření sloužící ke zmírnění deficitu státního rozpočtu; resp. obsahovaly ustanovení, ze kterých vycházel návrh zákona o státním rozpočtu na rok 2011. Ve Sněmovně byl vládou tento balík předložen nejprve s žádostí o schválení návrhu již v prvním čtení; poté, co však opoziční poslanci nevyhověli tomuto požadavku, stáhla vláda návrhy zákonů a požádala předsedkyni Sněmovny Miroslavu Němcovou, aby byl nově k projednání těchto zákonů vyhlášen stav legislativní nouze, a to z důvodu blíže nespecifikovaných hospodářských škod hrozících státu. Předsedkyně tak skutečně svým rozhodnutím č. 7 ze dne 29. října učinila a celý balík novel byl coby sněmovní tisky č. 155 až 158 schválen ve zkráceném procesu. Kdyby totiž nebyla tato opatření včas přijata, došly by situaci, kdy by státní rozpočet vycházel z neexistujících předpisů.

K ústavnosti legislativního procesu, v němž byl tento balík zákonů projednán, se již Ústavní soud na jaře roku 2011 vyjádřil jak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 tak i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, a to na základě stížností napadajících právě ústavní konformitu zákonů č. 347/2010 Sb. a 348/2010 Sb. V obou rozhodnutích Soud shrnul, že k vyhlášení stavu legislativní nouze je zapotřebí mimořádných podmínek²⁵, jejichž existenci v tomto případě neshledal. Namítal zde nutnost posoudit funkci legislativního procesu, jehož součástí je i

²⁵ Srov. § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

právo všech poslanců důkladně se seznámit s návrhy zákonů, vyjádřit k nim vlastní stanovisko a řádně je projednat. Tato práva jsou v režimu legislativní nouze výrazně zúžena a k takovému omezení nebyly dány důvody. Podle Soudu obstrukce ze strany opozičních poslanců není mimořádnou okolností podle Jednacího řádu Poslanecké sněmovny; stejně tak fakt, že by zákon o státním rozpočtu vycházel z doposud neplatných zákonů a deficit rozpočtu by se prohloubil, není předpokladem hrozby značných hospodářských škod.

Ústavní soud tedy zrušil napadené právní předpisy, ovšem s odloženou vykonatelností tak, aby dal zákonodárci dostatečný prostor k napravení jeho procedurálního pochybení. Chtěl tak poukázat na potenciální negativní důsledky zrušení těchto ustanovení pro státní rozpočet. Zároveň se Soud ovšem v nálezech zabývá nejen správností legislativního procesu, nýbrž i souladem obsahu předmětných zákonů s ústavním pořádkem ČR (viz dále).

Z uvedeného lze tedy odvodit, že stejnými vadami trpí též zákonodárny proces, jímž prošel napadený zákon č. 346/2010 Sb., neboť byl schválen v totožném stavu legislativní nouze. Ústavní soud tedy v tomto případě může ze stejných důvodů taktéž vyslovit zrušení předmětného předpisu s odloženou vykonatelností. Stejně tak by se měl ovšem zabývat i materiální stránkou tohoto zákona, resp. ústavní konformitou zrušení osvobození příjmů z výroby elektřiny ze slunečního záření od daně z příjmu (rovněž dále).

4.2.2. K legitimitě odvodu a zrušení osvobození od daně z příjmu

4.2.2.1. Obecně k přezkumu daňových opatření

Ústavní soud se vyjádřil k možnosti přezkumu daní nejen v rozhodnutí ve věci stavebního spoření, nýbrž i v několika dalších nálezech (např. Pl. ÚS 29/08 a Pl. ÚS 24/07). V rozhodnutí Pl. ÚS 29/08 konstatoval, že není povolán k tomu, aby hodnotil vhodnost veřejných politik, k čemuž je toliko povolán zvolený zákonodárce a nese za to politickou odpovědnost. Dokonce přiznává zákonodárci v daňové oblasti i možnost činit neracionální kroky. Na druhou stranu ale dodává, že zásah Soudu je nutný v případě, kdy daňové předpisy významně porušují princip rovnosti, anebo působí tzv. rdousící efekt ve vztahu k vlastnickému právu. O rdousícím (škrťícím) efektu se pak zmiňuje i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07; obecně takový jev definuje jako následek daňového opatření (poplatku, peněžitého plnění), který má na majetkovou sféru jedince konfiskační dopady. Níže se pokusím obhájit domněnku, že změny v regulaci solárních elektráren skutečně působí tyto následky a tudíž jejich přezkum Ústavním soudem je přijatelný.

4.2.2.2. Legitimní očekávání

Stejně jako ve výše rozebrané ústavní stížnosti, i v případě zrušení zákona č. 348/2010 Sb. namítali stěžovatelé porušení legitimních očekávání adresátů změněných norem, a tím porušení zásady právní jistoty, resp. principu právního státu. V tomto případě se legitimní očekávání týkala výše státní podpory na stavební spoření účastníků smluv o stavebním spoření, uzavřených s pojišťovnami. V situaci solárních elektráren však musíme rozlišovat legitimní očekávání dvojí, a sice očekávání podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů (slunečního záření), která byla garantována zákonem č. 180/2005 Sb., a očekávání osvobození od daně z příjmu, které stanovil zákon č. 586/1992 Sb. U obojího je třeba poměřit mezi veřejným zájmem, který spočívá v přítoku financí do státního rozpočtu (a následném zabránění zdražování elektřiny pro koncové spotřebitele) a zájmem jednotlivců investorů, kteří o tyto prostředky přicházejí.

Ve věci stavebního spoření Soud přednesl stanovisko, že se účastníci smluv o stavebním spoření do budoucna nemohli legitimně spoléhat na stejnou výši státní podpory a tudíž nelze přiznat ústavněprávní ochranu této jejich důvěře. Zároveň uvedl požadavek účelnosti takového příspěvku ze státního rozpočtu. Stanovení jeho výše tak má záviset na tom, zda v jeho poskytování spatřuje zákonodárce i nadále veřejný zájem, a to zvláště v případě, pokud je tato dotace pouze výhodou poskytovanou "z dobré vůle" státem. Dále zde ještě zdůraznil odpovědnost zákonodárce za stav veřejných financí, s čímž souvisí jeho právo upravovat výši výdajů ze státního rozpočtu podle aktuálních potřeb a možností. Soud se zde zabýval i námitkou retroaktivity; shledal v této situaci retroaktivitu nepravou, která je přípustná vzhledem k tomu, že nebylo porušeno legitimní očekávání adresátů napadených norem, tudíž nebyl porušen ani požadavek právní jistoty, na němž zakládá princip právního státu.

Pokud se tedy budeme zabývat oprávněností očekávání osvobození od daně z příjmu, mohli bychom narazit na stejné výše uvedené argumenty, které mluví ve prospěch práva zákonodárce měnit výdaje a příjmy státního rozpočtu na základě kritéria jejich účelnosti a potřebnosti. Vzhledem k tomu, že Soud opakovaně potvrdil relativní volnost zákonodárce v daňové politice, dá se očekávat, že na tomto svém stanovisku setrvá i v této situaci. Pravdou sice zůstává, že pravděpodobně legitimnějším opatřením státu by bylo ponechání pětiletých daňových prázdnin pro již zprovozněné solární elektrárny a daň zavést až pro ty nově připojené, nicméně byl zde veřejný zájem na přivedení financí do rozpočtu a tak bylo přikročeno k radikálnějšímu řešení. Zde by ještě bylo vhodné vyjádřit se k argumentu,

uvedeném v důvodově zprávě k novele rušící osvobození, který obecně proklamuje, že podpora obnovitelných zdrojů energie již není potřeba. Tomuto tvrzení nelze přisvědčit zejména z důvodů uvedených hned v úvodu této práce, a sice že Česká republika má závazek vůči EU dosáhnout určitých hodnot podílu energie z obnovitelných zdrojů do roku 2020 a nadále růstu tohoto podílu. Z dlouhodobého hlediska, kdy konvenčních zdrojů stále ubývá, nelze nepodporovat zdroje obnovitelné.

Druhým předmětem legitimního očekávání investorů měla být garance podpory podle zákona 180/2005 Sb., která byla údajně porušena zavedením odvodu z elektřiny ze slunečního záření. I zde by se mohl Ústavní soud obrátit na požadavek veřejného zájmu, v jehož prospěch byl odvod uzákoněn, v tomto případě však jeho převaha není vůbec tak jednoznačná. Již bylo řečeno, že daňové opatření nesmí působit tzv. rdousící účinky na majetkovou podstatu jednotlivce - zde tedy investora, resp. podnikatele v oboru výroby elektřiny ze slunečního záření. Velká většina investic je totiž financována z bankovních úvěrů, které byly nastaveny podle zákonných podmínek účinných v době vzniku smluv o těchto úvěrech. Pokud pak zákonodárce rapidně zpřísnil tyto podmínky zavedením odvodu, ke kterému ještě přistupuje zrušení osvobození od daně z příjmu, může se stát, že investoři nebudou mít dostatečné prostředky na splácení těchto úvěrů, a tudíž dojde ke zmíněnému škrtícímu efektu. Při spojení těchto dvou znevýhodnění by skutečně mohlo být hluboce zasaženo do individuálních majetkových práv a zároveň práva na podnikání, neboť podnikání provozovatelů fotovoltaických elektráren je odkázáno na značně zúžený výnos. Zde je tedy pravděpodobnější, že Soud shledá nepřipustnou nepravou retroaktivitu napadených ustanovení, která narušuje legitimní očekávání investorů.

4.2.2.3. Diferenciace a nerovnost

Ve věci stavebního spoření byla nerovnost namítána kvůli skutečnosti, že se nově podpora pro všechny spořitele sníží 2000 Kč ročně, přestože za předchozího stavu činila pro smlouvy uzavřené do konce roku 2003 podpora 4500 Kč a pro smlouvy po tomto datu 3000 Kč. Tento názor však Soud shledal jako neopodstatněný s odůvodněním, že došlo pouze ke sjednocení výše podpory a nepoměr mezi účastníky dřívějších a novějších smluv vznikl práva a pouze tímto sjednocením.

I v případě zavedení odvodu byla navrhovateli ústavní stížnosti spatřována diferenciace mezi zasaženými subjekty. V tomto případě jde nerovnost po účinnosti napadených ustanovení opačným směrem než ve shora uvedené situaci; totiž že původní stav byl

stejný pro všechny provozovatele solárních elektráren, odvod byl zaveden už jen pro určitou skupinu, která svoje zařízení připojila do provozu až od roku 2009. Jiná nerovnost zde existuje mezi jednotlivými obnovitelnými zdroji obecně, neboť odvodu je podrobena pouze energie ze solárního zařízení. Proč byl odvod zaveden jen pro určitou skupinu výrobců, není v odůvodnění pozměňovacího návrhu, kterým byl zaveden, uvedeno. Domnívám se, že to mělo odrazit výši nákladů na pořízení investice, která byla u později připojených elektráren nižší. Takováto zpětně zavedená nerovnost ovšem může ohrozit spravedlivou hospodářskou soutěž mezi dotčenými subjekty, což je fakt, ke kterému by měl Ústavní soud jistě přihlédnout.

4.2.2.4. Shrnutí

Ačkoli lze nalézt mezi kauzami stavebního spojení a solárních elektráren několik styčných ploch, dá se usoudit, že posléze zmíněný případ má více aspektů umístěných na středu hranice mezi zákonodárcem a navrhovatelem (resp. investorem). Některé z nich se pravděpodobně i přiklání spíše na stranu adresátů napadených ustanovení.

Nyní je na bedrech Ústavního soudu, aby důkladně zvážil poměr práv na jedné i druhé straně a přezkoumal zejména námitku rdousící efektu, který by soubor napadených opatření mohl reálně vyvolat.

Za zmínku ještě stojí fakt, že v procesu schvalování Parlamentem je nový zákon o podporovaných zdrojích energie (viz výše), jehož účinnost je naplánována od počátku roku 2013, a který ruší zákon č. 180/2005 Sb. Pokud by byl tento zákon schválen a vstoupil by v účinnost dříve, než Soud rozhodne o stížnosti, která napadá některá ustanovení zákona 180/2005 Sb., stala by se stížnost v těchto bodech bezpředmětnou, neboť by napadala již derogovaná ustanovení (byť uzákoněná v jiném předpise). Aby nedošlo k tomuto nežádoucímu stavu, měl by Ústavní soud vydat nálezy do konce letošního roku. To je snad lhůta přijatelná i s ohledem na to, že není v ničím zájmu, aby Soud vydával svá rozhodnutí sice s kratší časovou prodlevou, ovšem na úkor jejich kvality.

4.3. K hrozbě sporů o porušení ochrany investic

Ve výše probíraném nálezu Ústavní soud konstatoval, že mu nepřísluší hodnotit riziko mezinárodních arbitráží, které hrozí České republice ze strany cizích vlastníků spořitelzen z důvodu poškození jejich investice. Vzhledem k tomu, že v případě fotovoltaických elektráren je toto nebezpečí možná ještě větší, dovolím si tento aspekt níže zhodnotit sama.

Česká republika již uzavřela několik desítek bilaterálních smluv o podpoře a ochraně investic²⁶, jejichž účelem je bezesporu přilákat do tuzemska zahraniční investory a vytvořit jim atraktivní prostředí pro podnikání. Tyto smlouvy mají tedy především garantovat určité standardy zahraničním subjektům, a to zejména poskytnutí ochrany investicím²⁷, rovné a spravedlivé zacházení s investicí²⁸, a zdržet se vyvlastnění²⁹ či jednání, které by v konečném důsledku mělo účinky rovnocenné vyvlastnění³⁰, tj. tzv. nepřímé vyvlastnění³¹.

Tyto standardy byly odraženy i v pravděpodobně nejznámějším rozhodčím nálezu týkajícím se České republiky, a sice v případě Saluka Investmenst BV versus ČR³² (kauza IPB Banky, kterou ČR prohrála). I zde (stejně jako v případech dříve uvedené ústavní stížnosti) se objevuje argument požadavku na ochranu legitimního očekávání investorů, kteří byli svojí investicí ochotni učinit právě na základě tehdy platného právního stavu a stát tak nemá s jejich investicí zacházet nepřiměřeně či diskriminačně.

Stejně jako Ústavní soud přiznává v daňové oblasti větší autonomii zákonodárci, děje se tak i na poli ochrany zahraničních investic. I zde je však nutnost zásahu do této autonomie, pokud má daňové opatření účinek nepřímého vyvlastnění. Tak např. v rozhodčím nálezu Link Trading v. Moldavsko bylo stanoveno, že zavedená daň nesmí být nerozumná, libovolně uložená nebo mít diskriminační charakter. Případu Revere Brass and Copper zase poukázal na fakt, že pokud je narušeno efektivní využití podnikání (tj. ziskovost investice), rovná se toto narušení účinkům vyvlastnění, neboť je zmařen účel investice³³.

Bylo by opět věcí úvahy rozhodčího soudu, zda i v případě zavedení odvodů z elektřiny ze slunečního záření (spolu se zrušením osvobození od daně z příjmu) došlo k tak výraznému porušení investice, že by to mělo pro investory účinky nepřímého vyvlastnění a zda je podstatně narušena ziskovost jejich podnikání.

²⁶ mzv.cz [online]. 2012 [cit. 2012-4-16]. Zahraniční vztahy: Mezinárodní smlouvy. Dostupné z WWW: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/mezinarodni_smlouvy/index.html>

²⁷ Srov. např. čl. 2 Dohody mezi ČSFR a Rakouskou republikou o podpoře a ochraně investic (zákon č. 454/1991 Sb.).

²⁸ Srov. čl. 3 tamtéž.

²⁹ Srov. čl. 4 tamtéž.

³⁰ Srov. např. čl. 6 Dohody o vzájemné ochraně a podpoře investic mezi ČSFR a Francouzskou republikou (zákon č. 453/1991 Sb.).

³¹ K tomuto pojmu blíže např. Bělohávek, Alexander J. Ochrana přímých zahraničních investic v energetice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 448 s. ISBN-978-80-7400-392-9. s. 79 an.

³² mfcrcz [online]. 2006 [cit. 2012-4-16]. Částečný nález. Dostupné z WWW:

<http://www.mfcrcz/cps/rde/xbcr/mfcrcz/1a_Castechny_nalez_Saluka_Nomura_CR_CJ.pdf>

³³ de Heer, L. J., Kraan, P. R. C. Legal Protection in International Tax Disputes - How Investment Protection Agreements Address Arbitration. European taxation [online]. 2012, vol. 52, no. 1 [cit. 2012-4-16]. Dostupné z WWW:

<<http://belastingrechtenaandevu.nl/LinkClick.aspx?fileticket=HCJnuc2ew3A%3D&tabid=214>>

Nicméně riziko, že by zahraniční investoři byli v mezinárodních arbitrážích úspěšní, se jeví poměrně velké. Rozhodčí soudy by zde musely rovněž poměřovat mezi individuálními právy investorů a veřejným zájmem na straně České republiky, ovšem tento zájem jim už coby nezávislé zahraniční instituci nemůže být toliko vlastní, jako by případně mohl být Ústavnímu soudu, který nyní v téže věci rozhoduje. V tomto případě by tedy Soud měl určitě hrozbu mezinárodních rozhodčích řízení zohlednit ve svém nálezu, neboť dopady, které by měl případný úspěch investorů v těchto řízeních, by mohly být pro Českou republiku velice nepříznivé (a to jak v majetkové rovině, tak s ohledem na určité zachování cti státu, kterémuopotahování v mezinárodních řízeních jistě nedělá dobré jméno).

Závěr

Téma regulace fotovoltaických elektráren a výroby energie z obnovitelných zdrojů vůbec je značně široké. Případnou pozornost by si jistě zasloužila např. jeho úprava v zahraničí či celkově na úrovni Evropské unie. Ta je současným vývojem této oblasti v České republice značně znepokojena, což mimo jiné více než naznačuje dopis evropského komisaře pro energetiku³⁴ z prosince 2011, adresovaný ministru průmyslu a obchodu Martinu Kubovi. Komisař v něm upozorňuje na stálou nutnost podporovat investice do obnovitelných zdrojů s poukazem na to, že jakákoli opatření mající retroaktivní charakter jsou velice nežádoucí i za okolnosti, že jsou potřebné pro český státní rozpočet. Dalším důvodem pro odmítnutí těchto opatření shledává fakt, že kdyby tato byla uznána jako legitimní, mohly by se jimi inspirovat další evropské státy a mohlo by tak dojít k řetězové reakci schvalování kontroverzních právních předpisů.

V této práci jsem se pokusila shrnout argumenty svědčící pro i proti současné právní úpravě v oblasti obnovitelných zdrojů. Jsou jimi především na jedné straně zájem státu na zachování přijatelného stavu veřejných financí a zájem koncových spotřebitelů na zabránění zdražování elektrické energie z důvodu zvýšeného příspěvku na podporu obnovitelných zdrojů. Na straně druhé jsou tu ovšem práva investorů, tj. výrobců energie z obnovitelných zdrojů, u nichž mohla být zklamána jejich právní jistota zavedením zmíněných retroaktivních opatření. Dále mohlo být porušeno jejich legitimní očekávání na nabytí určitých výnosů, jejichž okleštění by pro tyto investory mohlo znamenat významný zásah do jejich majetkové sféry, a to s následkem tzv. škrtícího efektu.

³⁴ Originál dopisu dostupný z WWW: < <http://www.platforma-oze.cz/media/165.pdf>>

Všechny argumenty přednesené v této práci by měly posloužit každému jejímu čtenáři k vytvoření vlastního úsudku, zda jsou napadené právní předpisy ústavně konformní či nikoli, a to minimálně do doby, než toto určení, doufejme co nejdříve, definitivně provede Ústavní soud. Pokud by tato ustanovení zrušil, mohli by se čeští zákonodárci napříště inspirovat např. v sousedním Německu, kde byla v nedávné době také potřeba změn v oblasti regulace obnovitelných zdrojů³⁵. Všechny ale směřovaly do budoucna a stávajícím zařízením ponechaly původně garantované podmínky. To je dozajista přístup, který by ocenili i tuzemští investoři.

³⁵ solarninovinky.cz [online]. Březen 2012 [cit. 2012-4-16]. Německo mění solární legislativu. Retroaktivitu zde nenajdete. Dostupné z WWW: < <http://www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2012031303&rm=15>>

Přehled použité literatury a jiných zdrojů

- Bělohávek, Alexander J. Ochrana přímých zahraničních investic v energetice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 448 s. ISBN-978-80-7400-392-9
- Cenová rozhodnutí ERÚ. Archiv cenových rozhodnutí. Dostupné na WWW: <http://eru.cz/dias-browse_articles.php?parentId=38&deep=off&type=>
- Dopis evropského komisaře pro energetiku z 12. prosince 2012. Dostupný z WWW: <<http://www.platforma-oze.cz/media/165.pdf>>
- Důvodová zpráva k zákonu 137/2010 Sb., Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, tisk č. 968/0
- Důvodová zpráva k zákonu 330/2010 Sb., Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, tisk č. 97/0
- Důvodová zpráva k zákonu 346/2010 Sb., Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, tisk č. 158/0
- Důvodová zpráva a pozměňovací návrhy k zákonu 420/2010 Sb., Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, tisky č. 145/0-2
- Důvodová zpráva návrhu zákona o podporovaných zdrojích, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, tisky č. 369/0-10.
- de Heer, L. J., Kraan, P. R. C. Legal Protection in International Tax Disputes - How Investment Protection Agreements Address Arbitration. European taxation [online]. 2012, vol. 52, no. 1 [cit. 2012-4-16]. Dostupné z WWW: <<http://belastingrechtenaandevu.nl/LinkClick.aspx?fileticket=HCJnuc2ew3A%3D&tabid=214>>
- Mints, Paula. Module pricing: Rational, or just plain nuts?. renewableenergyworld.com [online]. November 2009 [cit. 2012-16-4]. Dostupné z WWW: <http://www.renewableenergyworld.com/rea/news/article/2009/09/module-pricing__rational>. Český text dostupný z WWW: <<http://www.czrea.org/cs/druhy-oze/fotovoltaika/ceny-fv-panelu>>
- Rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslavy Němcové o vyhlášení stavu legislativní nouze, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, rozhodnutí předsedy č. 7 z roku 2010
- solarninovinky.cz [online]. Březen 2012 [cit. 2012-4-16]. Německo mění solární legislativu. Retroaktivitu zde nenajdete. Dostupné z WWW: <<http://www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2012031303&rm=15>>
- Statistické údaje ERÚ: Roční zprávy o provozu ES ČR. Dostupné z WWW: <http://eru.cz/dias-browse_articles.php?parentId=131&deep=off&type=>
- Tisková informace ERÚ z 20. února 2012: ERÚ připravuje zastavení podpory OZE. Dostupné z WWW: <http://eru.cz/user_data/files/tiskove%20zpravy/2012/TZ%20NAP%20final%20202012.pdf>
- Ústavní stížnost. Návrh skupiny senátorů z 10. března 2011 na zrušení části zákona č. 346/2010 Sb. a 420/2010 Sb. Dostupné z WWW: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=5059>>.
- Vondráčková, Pavlína. Rizika nekoncepční právní úpravy v oblasti solární energie. epravo [online]. Únor 2011 [cit. 2012-4-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/rizika-nekoncepni-pravni-upravy-v-oblasti-solarni-energie-70874.html?mail>>

Přehled použité judikatury

- Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 24/07
- Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 29/08
- Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 53/10
- Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 55/10
- Částečný nález rozhodčího tribunálu ze 17. března 2006 ve věci Saluka Investments BV v. Česká republika. Dostupné z WWW:
<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/1a_Castecny_nalez_Saluka_Nomura_CR_CJ.pdf>