

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

**Finančněprávní aspekty podpory a zdanění
výroby elektřiny ze slunečního záření**

Diplomová práce

Autor: Kateřina Jančová

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. srpna 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 20. srpna 2014

.....

podpis

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce Doc. JUDr. Radimu Boháčovi, Ph.D., za vstřícný přístup a cenné rady, které mi poskytl. A také mé rodině, která mě v psaní této práce velmi podporovala.

Obsah

Úvod.....	1
1. Původní právní úprava podpory obnovitelných zdrojů a její vývoj.....	2
1.1. Evropské právo	2
1.1.1. Primární právo	3
1.1.2. Sekundární právo	4
1.2. Tuzemské právo	7
1.2.1. Zákony	8
1.2.2. Podzákoné předpisy	19
1.3. Shrnutí a zhodnocení	21
2. Nárůst počtu solárních elektráren, jeho příčiny a řešení.....	25
2.1. Solární boom a jeho příčiny	25
2.2. Důsledky solárního boomu	27
2.3. Opatření přijatá k řešení solárního boomu.....	29
2.3.1. Odvod z elektřiny vyrobené ze slunečního záření	29
2.3.2. Meziroční snížení výkupních cen o více než 5 %	30
2.3.3. Omezení podpory na střešní instalace	31
2.3.4. Změny v pravidlech pro připojení	31
2.3.5. Stop stav pro nová zařízení	32
2.3.6. Zdanění příjmu ze solárních elektráren a změny v odpisech.....	32
2.3.7. Zastavení podpory pro nové zdroje	34
2.4. Shrnutí a zhodnocení	34
3. Ústavněprávní aspekty odvodu ze solárního záření.....	37
3.1. Ústavní stížnost a spory investorů	37
3.1.1. Argumenty navrhovatelů	37
3.1.2. Shrnutí stížnosti	41
3.2. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 17/11 ve věci solárních elektráren	42
3.2.1. Ke stavu legislativní nouze	44
3.2.2. K námitce retroaktivity, legitimních očekávání a přezkumu daňových opatření	45
3.2.3. K námitce rovnosti subjektů	48
3.2.4. Shrnutí nálezu	48
3.3. Shrnutí a zhodnocení	50
4. Současná legislativa	52
4.1. Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie	52
4.1.1. Národní akční plán.....	53
4.1.2. Podpora podle nového zákona	54
4.1.3. Odvod z elektřiny ze slunečního záření	55
4.1.4. Financování podpory elektřiny	56
4.2. Změny zákona o podporovaných zdrojích.....	56
4.2.1. Prodloužení odvodu	56
4.2.2. Transparentnost vlastníků vyroben energie	57
4.2.3 Změna ve financování podpory	57
4.3. Shrnutí a zhodnocení	58
5. Prostředky obrany investorů	60
5.1. Prostředky tuzemského práva	60
5.1.1. Stížnost na postup plátce daně a prominutí daně	60
5.1.2. Posečkání daně a prodloužení lhůty splatnosti	61

5.1.3 Žaloba proti České republice na náhradu škody	62
5.2. Prostředky mezinárodního práva	62
5.3. Shrnutí a zhodnocení	64
Závěr	66
Seznam použitých zdrojů.....	68
Shrnutí v českém jazyce	73
Resume in English language.....	75

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.

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 poslední zmíněné Česká republika zřejmě pochybila, když v uplynulých 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

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] [cit. 2014-4-20]. Bílé knihy. Dostupné z WWW <http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_cs.htm>

retroaktivním charakterem těchto novelizací. Obsahem této práce je tak důkladný rozbor a zhodnocení evropské i tuzemské legislativy týkající se obnovitelných zdrojů a její vývoj. Dále se práce zabývá soudními spory vedenými v důsledku změn, které byly v předmětné právní úpravě provedeny, a navrhuje možná východiska pro budoucí vývoj legislativy v oblasti obnovitelných zdrojů, aby nadále jejich podpora fungovala efektivněji. Práce vychází zejména z internetových pramenů, časopisových článků a vyjádření nejrůznějších orgánů státní správy, neboť vzhledem k aktuálnosti zvoleného tématu práce existuje velmi málo knižních zdrojů. Zároveň se tato práce pohybuje na pomezí několika právních oborů, a sice práva finančního, práva životního prostředí, práva správního a ústavního a konečně i mezinárodního práva soukromého, přičemž některé její části vycházejí z mé předchozí práce přihlášené do soutěže Studentské vědecké odborné činnosti v roce 2012.

1. Původní právní úprava podpory obnovitelných zdrojů a její vývoj

Historie legislativy na poli obnovitelných zdrojů je poměrně široká, a to ať už se jedná o právní prameny tuzemské, evropské či mezinárodní. Tato kapitola se tak snaží podat přehled pouze těch právních předpisů, které jsou nejvíce relevantní k tématu práce a upravují oblast obnovitelných zdrojů s ohledem na výrobu energie ze slunečního záření. Podrobnější popis, další vývoj a důležité změny vyjmenovaných pramenů budou rozebírány v dalších kapitolách.

1.1. Evropské právo

V rámci primárního práva Evropské unie se oblast obnovitelných zdrojů promítla zejména ve Smlouvě o přistoupení České republiky k EU a ve Smlouvě o fungování evropské unie. Podrobnější úpravu na poli energetiky přineslo až právo sekundární, pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů jsou pak důležité zejména dvě níže jmenované směrnice.

1.1.1. Primární právo

1.1.1.a. Smlouva o přistoupení České republiky k EU

Po podpisu Smlouvy o přistoupení se rozrostlo v roce 2004 tehdejší Evropské společenství o dalších deset členských států. Do evropských předpisů tak bylo nutné toto rozšíření Unie promítnout. Pro oblast obnovitelných zdrojů je z přístupové smlouvy relevantní osmý bod dvanácté části Přílohy II, který měnil tehdejší směrnici o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů 2001/77/ES, jež je detailněji popsána dále.

1.1.1.b. Smlouva o fungování Evropské Unie

Zásadnější zmínka o energetice v oblasti obnovitelných zdrojů se v nejdůležitějších smlouvách Evropské Unie objevila až s příchodem tzv. Smlouvy o fungování Evropské Unie, která vznikla po přijetí Lisabonské smlouvy z původní Smlouvy o založení Evropského společenství. V současném znění této smlouvy je tak zakotvena Hlava XX pojednávající o životním prostředí a Hlava XXI, která tvoří základní rámec pro politiku Evropské unie i jednotlivých členských států v oblasti energetiky. Za cíl si zde členské státy kladou zejména zajistit fungování trhu s energií, podporování energetické účinnosti a úspory energie a rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie.³ Současně je zde stanoveno, že Evropský parlament a Rada přijmou opatření, která povedou k naplnění uvedených cílů, přičemž tato opatření nebudou zasahovat do práva jednotlivých států, aby si zvolily konkrétní podmínky pro využívání svých energetických zdrojů a rozvrhly si skladbu těchto zdrojů.⁴ Tato ustanovení tak vytvářejí půdu pro sekundární právo, v oblasti obnovitelných zdrojů pak zejména pro novou směrnici 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, o které je též pojednáno v následující části práce.

³ Čl. 194 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské Unie.

⁴ Odst. 2 tamtéž.

1.1.2. Sekundární právo

V sekundárním právu Společenství vzniklo několik právních předpisů, které se dotýkají problematiky energetiky. Jedním z prvních předpisů, v němž byly obnovitelné zdroje energie zmíněny, byla směrnice 96/92/EC, o společných pravidlech vnitřního trhu s elektřinou z prosince 1996. Tento předpis však v čl. 8, resp. čl. 11 pouze stroze stanovil, že členský stát může uložit provozovateli přenosové/distribuční soustavy, aby při spouštění výrobního zařízení dával přednost zařízením využívajícím obnovitelné zdroje energie. Přesto byla tato směrnice odrazovým můstkem pro některé české normy, ačkoli v té době Česká republika nebyla členem EU. Výslovné úpravy se pak obnovitelné zdroje dočkaly až po roce 2000.

1.1.2.a. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/77/ES, o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou

Na začátku třetího tisíciletí si Evropské společenství začalo uvědomovat potřebu detailnější legislativní úpravy výroby energie z obnovitelných zdrojů. S odkazem na Kjótský protokol a Bílou knihu o energii z obnovitelných zdrojů tak byla schválena 27. září 2001 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/77/ES. Směrnice vstoupila v platnost měsíc po svém schválení a pro členské státy bylo závazné transponovat její obsah do vnitrostátních právních řádů do 27. října 2003.

Důležitý nebyl pouze obsah samotných závazných článků směrnice, nýbrž i její tzv. preambule, ve které se evropský zákonodárce snažil nastínit budoucí vývoj výroby energie z obnovitelných zdrojů a vyjádřit myšlenkové jádro úpravy.

V úvodních ustanoveních směrnice byla zdůrazněna potřeba zvyšování podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie v členských státech a zároveň si zde Společenství kladlo podporu tzv. zelené energie za prioritu. Na druhou stranu se zákonodárce snažil reflektovat situaci, kdy oblast výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů byla teprve ve svých začátcích. V bodě 15) preambule tak

zákonodárce výslovně zmínil dosavadní omezené zkušenosti členských států s podobnou úpravou a celý úvod směrnice se snažil naznačit nutnost opatrnosti při zavádění vnitrostátních programů podpory i celkového rámce Společenství. Dále byl v úvodních ustanoveních několikrát vyzdvihnut požadavek na ochranu práv investorů, kteří se do výroby energie z obnovitelných zdrojů na území Společenství rozhodnou vložit své prostředky. Potřeba zachování důvěry investorů tak byla zakotvena např. v bodech 14) či 16) preambule, stejně jako dále v čl. 4 odst. 2. písm. e). Aby programy podpory na úrovni členských států efektivně fungovaly, považovalo Společenství za vhodné, aby občané shledávali zelenou energii jako atraktivní a tíhli sami k její podpoře. Celkově se tak říci, že směrnice se snažila zdůraznit hlavně požadavek zdrženlivosti při vytváření vnitrostátních programů. Nakolik tato očekávání byla splněna v České republice, je popsáno v dalších kapitolách této práce.

Podstatnou součástí směrnice 2001/77/ES bylo též stanovení tzv. národních směrných cílů členských států.⁵ Jednalo se o podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů, kterého mělo být dosaženo do roku 2010. Jak už bylo řečeno, tyto cíle pro Českou republiku a další nově přistoupivší země byly do směrnice přidány přílohou Smlouvy o přistoupení. Česko tak mělo za úkol dosáhnout do roku 2010 konečného podílu spotřeby energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě ve výši 8 %. Na úrovni celého společenství pak tato hodnota byla stanovena na 12 % z celkové spotřeby elektřiny.

Lze shrnout, že text směrnice byl poměrně strohý a předesílal spíše obecné požadavky v oblasti úpravy obnovitelných zdrojů. Jak sám zákonodárce zmínil v úvodních ustanoveních předpisu, v roce 2001 bylo příliš brzy na stanovování komplexnějších programů podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů. Předpokládal však značný vývoj úpravy v následujících letech.

⁵ Viz. čl. 3 a příloha směrnice 2001/77/ES.

1.1.2.b. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů

Po necelém desetiletí od přijetí první směrnice upravující obnovitelné zdroje se tato oblast energetiky rozvinula natolik, že bylo třeba přijmout novou a obsáhlejší legislativu. V roce 2009 tak byla s platností od 25. 6. 2009 schválena směrnice č. 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, která zároveň rušila směrnici předchozí. Členské státy byly zavázány vtělit obsah směrnice do svých právních řádů nejpozději do 5. 12. 2010. Tento nový předpis je oproti minulé úpravě podrobnější a rozsáhlejší. Čerpá z dosavadních zkušeností ať už na úrovni Unie či na úrovni jednotlivých členských států. Stejně jako u předchozí směrnice ani zde nezle opomenou důležitost úvodních ustanovení předpisu, kde jsou tentokrát mimo jiné částečně i shrnuty dosavadní úspěchy či nedostatky legislativy platné v období od roku 2001.

V úvodních ustanoveních směrnice je opět zdůrazněna důležitost podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů, nově však věnuje pozornost i oblasti využití zelené energie v dopravě. V bodu 8) preambule směrnice odkazuje na sdělení Komise s názvem Pracovní plán pro obnovitelné zdroje energie - Obnovitelné zdroje energie v 21. století: cesta k udržitelnější budoucnosti, odůvodňuje zde novou výši národních i unijních závazných cílů podílu zelené energie na celkové spotřebě energie a znovu apeluje na důležitost dlouhodobé stability podnikatelského prostředí na poli obnovitelných zdrojů. Stejně tak zdůrazňuje nutnost poskytnutí právní jistoty investorům v bodu 14) nebo 25) preambule. V bodu 25) je dále vyzdvižena potřeba efektivního fungování vnitrostátních režimů podpory výroby energie, aby byly cíle směrnice naplněny. S tím souvisí i ustanovení bodu 27), který opět jako první směrnice klade požadavek podpory veřejnosti a uvážení dopadu podpory na konečnou cenu energie. Těžko totiž systém podpory zelené energie může fungovat v případě, kdy v ní obyvatelé členských států nechovají dostatečnou důvěru. Z úvodních ustanovení stojí za zmínku ještě např. bod 40) a 41), kde zákonodárce hodnotí postup správních orgánů při procesu povolování připojení nových zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Zejména zde zmiňuje absenci transparentnosti pravidel těchto správních

postupů, která brání v efektivním využívání programu podpory v jednotlivých členských státech.

Jak již bylo řečeno, směrnice stanovuje nové vyšší hodnoty pro národní závazné cíle, jež má být dosaženo do roku 2020. Podle čl. 3 směrnice a přílohy I je tak stanoven unijní cíl na 20 % a pro Českou republiku konkrétně cíl ve výši 13 % energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie. Směrnice také výslovně zakotvuje v čl. 4 zavedení tzv. národních akčních plánů pro energii obnovitelných zdrojů. Tyto dokumenty mají sloužit jako podrobnější rozvrhy vývoje výroby energie a zároveň jako informační report pro evropské orgány, které tak mohou lépe sledovat vnitrostátní programy podpory. Dále jsou v čl. 13 výslovně kladeny konkrétnější požadavky na správní postupy schvalování, vydávání osvědčení a povolení, které se uplatňují na podniky na výrobu energie obnovitelných zdrojů, a to jako reflexe na dosavadní nedostatečnou a netransparentní úpravu. Velká pozornost je ve směrnici také mimo jiné věnována i úpravě distribučních soustav a přístupu k nim. Všechna zmíněná opatření měly členské státy transponovat do svých právních řádů. Nakolik byly cíle směrnice naplněny v České republice, bude opět zhodnoceno v následujících kapitolách.

1.2. Tuzemské právo

Výchozí normou pro vnitrostátní regulaci výroby energie z obnovitelných zdrojů se stal čl. 7 Ústavy ČR, který stanovil, že stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Vývoj české legislativy také pochopitelně do značné míry reflektuje evropskou úpravu. Dva nejdůležitější zákony, a sice zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a posléze zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, do tuzemského právního řádu vtělily obsah směrnic rozebraných v předchozí kapitole. Relevantní pro téma práce jsou však i další právní předpisy, ať už na zákonné či podzákonné úrovni. V následující části práce je poskytnut přehled právní úpravy do roku 2012. Byť jsou některé níže uvedené předpisy již derogovány (mezi nimi i zákon č. 180/2005), zůstávají zásadní pro pochopení vývoje podpory obnovitelných zdrojů. Současně účinná právní úprava je pak popsána v navazujících kapitolách.

1.2.1. Zákony

1.2.1.a. Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (Energetický zákon)

Energetický zákon navázal na starší právní úpravu zákona č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci, který byl na poli energetiky průlomový zejména tím, že umožňoval vstup novým podnikatelským subjektům do energetického sektoru, jenž byl do té doby zcela vyhrazen státnímu monopolu.⁶ Na tento nový princip pak navazovalo ustanovení § 18 zákona 222/1994 Sb., kdy zákonodárce uložil dodavatel⁷, pokud to bylo technicky možné, vykupovat elektřinu vyráběnou z obnovitelných a druhotných zdrojů energie. Výkupní ceny pak mělo podle důvodové zprávy vždy stanovit na základě cenového zákona Ministerstvo financí. Dále pak tento předpis v části třetí zřizoval Státní energetickou inspekci, která měla provádět kontrolu podnikání v energetických odvětvích. Z mezinárodních předpisů se zákon 222/1994 Sb. zaštiťoval pouze Energetickou chartou, o níž bylo tehdy jednáno mezi evropskými státy. S rozrůstající se oblastí energetiky i obnovitelných zdrojů však bylo potřeba zavést novou podrobnější úpravu, proto se rozhodl tuzemský zákonodárce reagovat na tehdejší nově vznikající evropskou legislativu právě Energetickým zákonem ze dne 28. listopadu 2000, a to s účinností od začátku roku následujícího.

Jak již bylo řečeno, nový Energetický zákon reflektoval vývoj evropských předpisů, zejména pak směrnici 96/92/EC, o společných pravidlech vnitřního trhu s elektřinou, neboť již probíhala přístupová jednání České republiky k EU a vnitrostátní právní řád se musel pomalu přizpůsobovat unijní legislativě. Cílem tohoto předpisu bylo zejména poskytnout ucelený rámec pro regulaci podnikání v energetickém odvětví při postupné liberalizaci trhu s elektřinou a odstranění nedostatků, které plynuly z

⁶ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/1994 Sb.

⁷ Dodavatel = držitel autorizace, tedy subjekt oprávněný podnikat na trhu s elektřinou, srov. § 3 a § 9 odst. 3 zákona 222/1994 Sb.

dosavadní strohé úpravy. V souladu s uvedenou směrnicí pak byly zavedeny do českého právního řádu některé nové právní instituty. Dále si zákon kladl za cíl přispět k ochraně životního prostředí a udržitelného rozvoje energetiky.⁸

V § 2 zákona jsou vymezeny důležité pojmy. Definovány jsou zde tedy mj. takové instituty jako trh s elektřinou, distribuční soustava, přenosová soustava, elektrizační soustava, obchodník s elektřinou, operátor trhu (OTE a.s.), provozovatel přenosové soustavy (ČEPS a. s.) a provozovatel distribuční soustavy (ČEZ Distribuce, a. s., E.ON Distribuce, a. s. a PREdistribuce, a. s.). V základních pojmech se také objevila definice obnovitelných zdrojů energie, které byly popsány jako *využitelné zdroje energie, jejichž energetický potenciál se trvale a samovolně obnovuje přírodními procesy*. § 31 odst. 1) Energetického zákona pak vymezil konkrétní druhy obnovitelných zdrojů; v odst. 2) zákon zakotvil nadstandardní zacházení s obnovitelnými zdroji, a sice že výrobci zelené energie mají právo k přednostnímu připojení k přenosové soustavě nebo distribučním soustavám, a to za předpokladu, že o takové připojení požádají a splňují požadavky Pravidel provozování přenosové soustavy a Pravidel provozování distribuční soustavy. Stejně jako v zákoně 222/1994 Sb. bylo v § 25 odst. 12) Energetického zákona stanoveno, že provozovatel distribuční soustavy je povinen, pokud je to technicky možné, vykupovat elektřinu z obnovitelných zdrojů.

Důležitou součástí Energetického zákona pak bylo zřízení Energetického regulačního úřadu (dále též "ERÚ") a vymezení jeho pravomocí v § 17 zákona. Mimo jiné tak byla svěřena ERÚ působnost v oblasti regulace cen; novelou zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen se stal ERÚ cenovým orgánem a podle § 2c tohoto zákona tak ERÚ začal vykonávat působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky, byl oprávněn vydávat právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v odvětví energetiky a také rozhodnutí o regulaci cen včetně pravidel pro klíčování nákladů, výnosů a hospodářského výsledku regulovaných a neregulovaných činností. ERÚ tak nahradil na poli cenové regulace dosavadní činnost Ministerstva financí a svá cenová rozhodnutí začal každoročně zveřejňovat v regulačním věstníku.

⁸ Viz důvodová zpráva k návrhu Energetického zákona

První komplexní cenové rozhodnutí, kterým byly stanoveny ceny elektřiny a souvisejících služeb, tak bylo vydáno v listopadu 2001, a to s platností pro rok 2002.⁹ Podle tohoto dokumentu byly mimo jiné stanoveny pro rok 2002 minimální výkupní ceny pro elektřinu vyrobenou ze slunečního záření na 6 Kč za vyrobenou kWh. Výše výkupních cen pro elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů, měla v následujících letech vzestupnou tendenci, přičemž minimální výkupní cena pro energii vyrobenou ze slunečního záření byla vždy mezi ostatními obnovitelnými zdroji nejvyšší. S nástupem nové právní úpravy obnovitelných zdrojů (zejm. zákon č. 180/2005 Sb., podrobněji viz dále) po vstupu České republiky do EU reflektoval tuto novou legislativu i ERÚ ve svých cenových rozhodnutích. Ta byla nově od konce roku 2005 (tudíž s platností pro rok 2006 a dále) pro obnovitelné zdroje vydávána samostatně. Stanovena v nich pak byla nejen minimální výkupní cena, ale také výše tzv. zeleného bonusu. Cenová rozhodnutí pak zohledňovala i datum připojení výrobního zařízení do distribuční soustavy a posléze i velikost instalovaného výkonu solárních elektráren. Ohled na blížící se vstup do EU však byl patrný již v cenovém rozhodnutí č. 26/2003, v jehož bodě 3.10. ERÚ stanovil, že výkupní cena pro obnovitelné zdroje se použije i na elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů, která však nebyla dodána do regionální distribuční soustavy, nýbrž byla spotřebována přímo právnickou osobou, která tuto energii vyrobila, nebo byla prodána jiné právnické osobě bez použití distribuční soustavy. Taková výkupní cena však byla snížena o 1 Kč za kWh. Jako odůvodnění tohoto ustanovení bylo uvedeno, že je nutné respektovat veškerou výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů tak, aby bylo možno naplnit závazek zvýšení podílu energie vyrobené z obnovitelných zdrojů na hodnotu 8 % z celkové spotřeby energie, který vyplýval pro Českou republiku z přístupových jednání.¹⁰

⁹ eru.cz [online]. Duben 2006 [cit. 2014-5-7]. Cenové rozhodnutí č. 1/2002 ze dne 27. listopadu 2001. Dostupné na WWW: <http://www.eru.cz/documents/10540/480387/CR+1_2002.pdf/21e201cc-09f4-49b2-9362-93ee72a8fa07>

¹⁰ eru.cz [online]. Listopad 2006 [cit. 2014-5-8]. Komentář Odboru regulace ERÚ k bodu 3.10. Cenového rozhodnutí ERÚ č. 26/2003. Dostupné z WWW: <http://www.eru.cz/documents/10540/480387/Koment+k+CR+26_2003.pdf/b1527e83-090e-42e8-8af8-1420bc96740c>

- Přehled vývoje výše výkupních cen a zelených bonusů pro energii vyrobenou ze slunečního záření pro zařízení uvedená do provozu v roce, pro které bylo cenové rozhodnutí vydáno¹¹

Cenové rozhodnutí ERÚ (platné pro rok)	Výkupní cena Kč za vyrobenou kWh	Zelený bonus Kč za vyrobenou kWh
1/2002 (2002)	6,-	-
1/2003 (2003)	6,-	-
26/2003 (2004)	6,-	-
10/2004 (2005)	6,-	-
10/2005 (2006)	13,20	12,59
8/2006 (2007)	13,46	12,75
7/2007 (2008)	13,46	12,65
8/2008 (2009)	do 30 kW 12,89 nad 30 kW 12,79	do 30 kW 11,91 nad 30 kW 11,81
5/2009 (2010)	do 30 kW 12,25 nad 30 kW 12,15	do 30 kW 11,28 nad 30 kW 11,18
2/2010 (2011)	do 30 kW 7,50 30 až 100 kW 5,90 nad 100 kW 5,50	do 30 kW 6,50 30 až 100 kW 4,90 nad 100 kW 4,50
7/2011 (2012)	do 30 kW 6,16 nad 30 kW 0,-	do 30 kW 5,08 nad 30 kW 0,-
4/2012 (2013)	uvedení do provozu v 1. pol. 2013 do 5 kW 3,41; 5 až 30 kW 2,83 uvedení do provozu v 2. pol. 2013 do 5 kW 2,99; 5 až 30 kW 2,43 nad 30 kW 0,-	uvedení do provozu v 1. pol. 2013 do 5 kW 2,86; 5 až 30 kW 2,28 uvedení do provozu v 2. pol. 2013 do 5 kW 2,44; 5 až 30 kW 1,88 nad 30 kW 0,-
4/2013 (2014)	0,-	0,-

¹¹ eru.cz [online]. Listopad 2013 [cit. 2014-5-8]. Cenová rozhodnutí. Dostupné z WWW: <<http://www.eru.cz/cs/poze/cenova-rozhodnuti>>

1.2.1.b. Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií

Leč okrajově, upravuje podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů i zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií. Hlava III tohoto zákona reguluje tzv. Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných a druhotných zdrojů energie. Účelem toho programu je zvyšování efektivity využití energie, snižování energetické náročnosti a využití obnovitelných a druhotných zdrojů energie. Program má být pak každoročně vydáván Ministerstvem průmyslu a obchodu ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí; schvaluje jej pak vláda. Zákon o hospodaření energií pak dále stanovil, že k uskutečnění programu na podporu úspor energie mohou být poskytovány dotace ze státního rozpočtu a to, mimo jiné, právě na rozvoj využívání obnovitelných a druhotných zdrojů energie.

1.2.1.c. Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu ve znění účinném do 31. 12. 2010

Důležitou součástí systému tzv. nepřímé podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů bylo daňové osvobození příjmů z výroby této energie. Toto osvobození bylo zakotveno v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu již od samého počátku účinnosti tohoto zákona, a to pro fyzické osoby v § 4 písm. e) a pro právnické osoby v § 19 písm. e). Od daně z příjmu tak byla mimo jiné osvobozena výroba energie ze solárních zařízení, a to pro kalendářní rok, kdy byly tyto výroby uvedeny do provozu a nadále v následujících pěti letech. Ačkoli se znění těchto ustanovení v průběhu času v detailech měnilo, pětileté osvobození pro solární elektrárny zůstalo v následujících téměř dvou desetiletích nezměněno. Tuzemský zákonodárce tak v předstihu vlastně naplnil doporučení směrnic Evropské unie, které hovořily o daňovém osvobození jako o jednom z možných pilířů podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů.

Zákon o daních z příjmu též stanovil pravidla pro odpisování majetku, kdy zařízení vyrábějící elektřinu ze slunečního záření mohlo být odepisováno podle §§ 26 a

násl. zákona o daních z příjmů. Jako u všech ekologických zařízení bylo možno odepisovat rovnoměrně či zrychleně, s možností odpisy vůbec nezahájit či je přerušit.

1.2.1.d. Zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ve znění účinném do 31. 12. 2010

Prvním předpisem, který komplexně upravoval v České republice problematiku obnovitelných zdrojů, byl zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ze dne 31. března 2005, s účinností počínající srpnem stejného roku. Jako členský stát EU byla Česká republika povinna přizpůsobit tuzemskou legislativu evropské právní úpravě. Tento předpis tak do českého právního řádu vtělil ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/77/ES, o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou. Cílem tohoto zákona bylo především vymezit rámec a způsoby podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů tak, aby Česká republika byla schopna naplnit do roku 2010 indikativní národní cíl 8% podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie, který byl stanoven jmenovanou směrnicí, a dále také upravit výkon státní správy a práva a povinnosti fyzických a právnických osob v tomto úseku. Systém podpory podle tohoto zákona sice nespočíval v přímém dotování investice samotné, nýbrž stanovil vysoké výkupní ceny a zelené bonusy¹² pro energii vyrobenou z obnovitelných zdrojů. Z uvedené směrnice též zákonodárce převzal definici pojmu "obnovitelných zdrojů energie", když v § 2 odst. 1) zákona stanovil, že *obnovitelnými zdroji se rozumí obnovitelné nefosilní přírodní zdroje energie, jimiž jsou energie větru, energie slunečního záření, geotermální energie, energie vody, energie půdy, energie vzduchu, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu a energie bioplynu.*

¹² V Evropských státech jsou však časté i jiné systémy podpory, např. zelené certifikáty či tendrové systémy. Systém založený na výkupních cenách je však nejběžnější. Blíže srov. např. europa.eu [online]. Květen 2006 [cit. 2014-5-30]. Support for electricity from renewable energy sources. Dostupné z WWW: <europa.eu/legislation_summaries/energy/renewable_energy/124452_en.htm> nebo KLOZ, Martin, Jan MOTLÍK, Petr PETRŽÍLEK a Martin TUŽINSKÝ. Využívání obnovitelných zdrojů energie: právní předpisy s komentářem. Praha: Linde, 2007, 511 s. ISBN 978-80-7201-670-9. s. 20 an.

Předmět podpory

Podle původního znění §3 zákona byla podpora aplikovatelná na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, a sice pokud byla tato energie vyrobena v České republice v zařízeních využívajících tyto obnovitelné zdroje, tudíž i na všechna zařízení vyrábějící elektřinu ze slunečního záření. Z režimu podpory byly vyjmuty pouze větrné elektrárny o rozloze 1 km² s instalovaným výkonem přesahujícím 20 MWe. Dále bylo samozřejmě předesláno, že výše podpory bude diverzifikována ERÚ s ohledem na druh obnovitelného zdroje a velikost instalovaného výkonu.¹³

Výkupní ceny a zelené bonusy v původním znění zákona č. 180/2005 Sb.

Jak již bylo uvedeno, zákonodárce nakonec vybral ze všech možných přímých druhů podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie dvě možnosti, a sice pevně stanovené výkupní ceny a tzv. zelené bonusy. Podle § 4 odst. 3 zákona si každý výrobce mohl zvolit právě jednu z těchto variant podpory, přičemž tuto svoji volbu mohl změnit, a to maximálně jednou ročně. Změna se pak provedla k počátku ledna roku následujícího po roce, ve kterém výrobce požadavek změny nahlásil ERÚ. Podrobnější úpravu přecházení mezi výkupní cenou a režimem zeleného bonusu pak upravila vyhláška ERÚ č. 475/2005 Sb., jejíž obsah je detailněji rozebrán v části práce týkající se podzákoných předpisů.

Výši výkupních cen a zelených bonusů měl určit vždy na následující kalendářní rok ERÚ. Dalším společným jmenovatelem obou forem podpory bylo, že musí být stanoveny tak, aby mohl být v roce 2010 naplněn účel zákona a tudíž i směrnice, tj. splnění národního indikativního cíle. Ostatní kriteria byla stanovena pro výkupní ceny a zelený bonus odlišně.

¹³ Jednotlivé výše výkupních cen a zelených bonusů u solárních zařízení viz tabulka v části práce 1.2.1.a.

Výkupní cena

Ačkoli nebyl pojem výkupní ceny zákonnými předpisy přímo definován, lze mu snadno porozumět. Je to finanční obnos, který výrobce energie z obnovitelného zdroje obdrží od provozovatele přenosové, resp. distribuční soustavy za vyprodukovanou jednotku elektřiny (tj. 1 kWh, resp. 1 MWh), přičemž tato částka je stanovena jako cena minimální podle zákona o cenách.¹⁴ Pokud se výrobce energie z obnovitelného zdroje rozhodl pro využití podpory formou výkupních cen, resp. státního výkupu, pak musel uzavřít tzv. smlouvu o dodávce s příslušným provozovatelem distribuční nebo přenosové soustavy a tento byl pak povinen vykoupit od výrobce veškerou elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů.¹⁵

Stěžejní pravidla pro stanovování výkupních cen pak byla obsažena v § 6 zákona č. 180/2005 Sb. Výše výkupních cen musela být určena tak, aby bylo dosaženo patnáctileté doby návratnosti investice na pořízení výrobní energie. Podle zákona pak byla výkupní cena pro rok, ve kterém bylo zařízení na výrobu energie uvedeno do provozu, garantována po dobu patnácti let jako minimální, a mohla pouze růst se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců. Bližší úprava byla opět ponechána vyhlášce a bude rozvedena v další části práce. Velmi důležitým ustanovením se pak stal § 6 odst. 4, který zakotvoval nemožnost meziročního snížení výkupních cen pro nové výrobní o více než 5 %. Investoři, kteří tedy plánovali vystavět na území České republiky solární elektrárnu, tak měli mít jistotu, že pro další roky (ve kterých by případně své zařízení uvedli do provozu) klesne výše výkupu minimálně.

Zelený bonus

Na rozdíl do předchozí formy podpory, byl pojem tzv. zeleného bonusu přesně vymezen zákonem hned v § 2 odst. 2 zákona č. 180/2005 Sb., a to jako finanční částka navyšující tržní cenu elektřiny a hrazená provozovatelem regionální distribuční

¹⁴ Srov. např. bod (1) cenového rozhodnutí ERÚ č. 10/2005. eru.cz [online]. Leden 2007 [cit. 2014-5-30]. Cenové rozhodnutí č. 10/2005. Dostupní z WWW:

<http://www.eru.cz/documents/10540/480797/CR_2005_10.pdf/2b34f143-848e-4ab3-afd2-6343ca67ca80> v souvislosti s § 5 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

¹⁵ Viz § 4 odst. 4 a 17 zákona č. 180/2005 Sb.

soustavy, resp. přenosové soustavy výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů. Z hlediska zákona o cenách se jedná o tzv. pevnou cenu.¹⁶ Ačkoli bylo stanoveno, že výrobce zelené energie si mohl mezi jednotlivými formami podpory vybrat, podle § 4 odst. 6 zákona platilo, že pokud vyráběl elektřinu zároveň z obnovitelného i neobnovitelného zdroje, pak byl oprávněn obdržet pouze zelený bonus. Dále měl na zelený bonus nárok ten, kdo sice nenabídl vyrobenou energii ke státnímu výkupu, ale prodal ji sám na trhu s elektřinou. Takový výrobce pak však musel uzavřít smlouvu na dodávky elektřiny s jiným účastníkem trhu. Zelený bonus byl vyplácen i výrobcí, který vyprodukovanou elektřinu spotřeboval sám, přičemž nespotřebované přebytky pak mohl opět nabídnout k výkupu za tržní cenu. Odborníci však v tomto případě doporučovali zeptat se na možnost odkupu místního distributora (např. ČEZ prodej).¹⁷ V praxi to tedy znamenalo, že výrobce, který si zvolil podporu formou zeleného bonusu, měl možnost prodat jím vyprodukovanou elektřinu volně na trhu s elektřinou za cenu, kterou si s odběratelem dohodl anebo tuto elektřinu spotřeboval sám a zelený bonus pak obdržel jako benefit za výrobu energie způsobem šetrným k životnímu prostředí. Z toho je zřejmé, že na této formě podpory mohl producent elektřiny oproti výkupním cenám tratit i vydělat, a to v závislosti na tržní ceně energií a svých obchodních schopnostech. Zákon proto stanovil, že při výpočtu částky zeleného bonusu měl ERÚ přihlížet ke zvýšené míře rizika uplatnění elektřiny z obnovitelných zdrojů na trhu s elektřinou.

Pro zelený bonus sice nebyla uzákoněna podmínka maximálního 5% meziročního snížení, avšak v závislosti na metodě výpočtu této formy podpory platilo jmenované pravidlo stejně jako pro výkupní ceny. Podle metodiky výpočtu, kterou zveřejnil na svých stránkách ERÚ, se totiž zelený bonus stanovil jako rozdíl mezi výkupní cenou a tržní cenou energie vyrobené z daného typu obnovitelného zdroje.¹⁸ Vzhledem k tomu, že výše zeleného bonusu tak byla z části odvislá od výkupní ceny, záležel vývoj zeleného bonusu zejména na druhém členu matematické rovnice, a sice

¹⁶ Srov. např. bod (1) cenového rozhodnutí ERÚ č. 10/2005. eru.cz [online]. Leden 2007 [cit. 2014-5-30]. Cenové rozhodnutí č. 10/2005. Dostupní z WWW:

<http://www.eru.cz/documents/10540/480797/CR_2005_10.pdf/2b34f143-848e-4ab3-afd2-6343ca67ca80> v souvislosti s § 5 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

¹⁷ nazeleno.cz. [online]. [cit. 2014-5-30]. Zelený bonus. Dostupné z WWW:

<<http://www.nazeleno.cz/zeleny-bonus.dic>>

¹⁸ eru.cz [online]. [cit. 2014-5-30]. Metodika stanovení výkupních cen a zelených bonusů. Dostupné z WWW: <www.eru.cz/documents/10540/462902/metodika_180_2005.pdf/80a0ec7c-cb1c-40e4-b7de-f5a4281877a5>

výši tržní ceny energie. Tato by tedy musela rapidně stoupnout, aby se zelený bonus výrazněji zmenšil pro zařízení připojená v dalších letech. Dále nebyla pro zelené bonusy uzákoněna ani patnáctiletá garance neboli tzv. fixace výše zeleného bonusu tak, jako tomu bylo u výkupních cen. Nicméně i zde bylo třeba přihlídnout k metodě výpočtu zeleného bonusu a uvážit faktor tržní ceny elektřiny. Ta měla však v posledních letech klesavou tendenci a zelený bonus se tak dokonce zvyšuje více než výkupní cena (která se zvyšuje pouze o index cen průmyslových výrobců) stanovená pro výroby uvedené do provozu ve stejném roce.¹⁹

Výhody a nevýhody obou forem podpory

Podle výše popsaného tak pro každého výrobce energie z obnovitelného zdroje zůstávalo otázkou, kterou formu podpory zvolit a získat tak co největší profit. Tato volba byla ovlivněna hned několika faktory. Již při pořízení investice bylo nutné uvažovat plánovanou velikost instalovaného výkonu, umístění solární výroby energie a zdroj kapitálu, kterým bude investice financována. Pokud se investor rozhodl pro malou střešní či fasádní instalaci s malým instalovaným výkonem, pak s největší pravděpodobností spotřeboval vyprodukovanou energii sám pro vlastní účely a tudíž musel počítat s podporou ve formě zeleného bonusu. Od r. 2009 navíc bylo v cenových rozhodnutích ERÚ u solárních elektráren rozlišováno na zařízení o instalovaném výkonu do 30 kW a nad 30 kW. Tyto výroby pak dostávaly odlišnou výši podpory, přičemž např. pro zařízení uvedená do provozu v r. 2011 se tento rozdíl pohyboval v řádu korun za jednu vyrobenou kWh²⁰, což ve výsledku není zanedbatelná částka. Pokud byla však investice plánována coby větší výroba elektřiny s vidinou zisku (a nejen úsporou energie ve vlastní domácnosti či podniku), pak bylo při výběru druhu podpory nutno uvážit především umístění solární elektrárny. Za předpokladu, že měl provozovatel takové výroby buď možnost spotřebovat vyrobenou elektřinu sám, nebo ji z větší části odprodat nějakému přilehlému objektu, bylo výhodnější zvolit zelené

¹⁹ Srov. bod (1.9.) cenového rozhodnutí ERÚ č. 7/2011. eru.cz [online]. Listopad 2011 [cit. 2014-5-30]. Cenové rozhodnutí č. 7/2011. Dostupné z WWW: <www.eru.cz/documents/10540/480841/ER+CR+7_2011OZEKVETDZ.pdf/793f1422-7c88-49bb-971d-542011208839>

²⁰ eru.cz [online]. Listopad 2010 [cit. 2014-5-30]. Cenové rozhodnutí č. 2/2010. Dostupné z WWW: <http://www.eru.cz/documents/10540/480387/2_2010_OZE-KVET-DZ+final.pdf/68acd3f7-a0be-42d2-8881-461b9f402698>

bonusy. Naopak pokud byla solární elektrárna vystavěna na odlehlém místě, kde dlouhodobě nikdo nežije, vyplatí se volba výkupních cen. Zvolit zelený bonus stejně tak nebylo výhodné v případě, že se solární panely nacházely například na domech, které mají výrazně vyšší spotřebu energii v zimě.²¹ Upotřebení vyprodukované energie bylo pak nerovnoměrné; zatímco v zimě by byl pro takový objekt energie nedostatek, v létě by naopak mohl vyvstat problém, komu výhodně odprodat nespotřebované přebytky. Dalším faktorem hrajícím roli při pořízení investice bylo získání prostředků k jejímu zaplacení. Pokud měl investor dostatek vlastního kapitálu, pak záležela volba pouze na něm. Ovšem pokud byl odkázán na bankovní úvěr, musel projednat svoji volbu právě s příslušnou bankovní institucí, přičemž banky byly nakloněny spíše podpoře formou zeleného bonusu.²²

Ostatní kriteria, která mohla ovlivnit volnu mezi výkupní cenou a zeleným bonusem byla většinou proměnlivá v čase. Kromě vyvíjející se legislativy v oblasti obnovitelných zdrojů to byly především ceny elektrické energie. Pokud se tak například výrobce energie rozhodl spotřebovávat vyprodukovanou energii sám, ovšem cena energie dodávaná mu distributorem rapidně klesla, pak se mu opět vyplatilo přejít na odprodej vyrobené elektřiny do sítě za výkupní ceny. Právě kvůli těmto změnám byli výrobci podle zákona o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů oprávněni jednou za rok provést změnu a vybrat si místo zeleného bonusu formu výkupních cen či naopak. Lze tedy shrnout, že mezi hlavní výhody zeleného bonusu patřila možnost výrobce ovlivnit výši zisku za vyrobenou elektřinu a naopak hlavní výhodou výkupních cen byla vyšší míra jistoty, neboť výrobce měl zaručen stoprocentní odbyt vyprodukované energie.²³

²¹ Poncarová, Jana. Fotovoltaika: Vyplatí se výkup elektřiny nebo zelené bonusy?.nazeleno.cz [online]. Říjen 2009 [cit. 2014-6-19]. Dostupný z WWW: <<http://www.nazeleno.cz/energie/fotovoltaika-1/fotovoltaika-vyplati-se-vykup-elektřiny-nebo-zelene-bonusy.aspx>>

²² Tamtéž.

²³ Blíže srov. solarstar.cz [online]. [cit. 2014-6-19]. Nejčastější dotazy. Dostupné z WWW: <<http://www.solarstar.cz/dotazy>> nebo Polák, Roman. [online]. Březen 2009 [cit. 2014-6-19]. Podpora výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Dostupné z WWW: <<http://www.tzb-info.cz/ceny-paliv-a-energie/5454-podpora-vykupu-elektřiny-z-obnovitelných-zdrojů>>

1.2.2. Podzákoné předpisy

Stejně jako zákonná úprava, jsou pro obnovitelné zdroje, resp. výrobu elektřiny ze slunečního záření, důležité i některé normy nižší právní síly. Mezi důležité podzákoné právní předpisy tak lze zařadit zejména některé vyhlášky ERÚ. Jedná se o některé již derogované prováděcí předpisy k zákonu o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a dále o prováděcí předpisy k Energetickému zákonu.

1.2.2.a. Vyhláška č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů

Předmětem vyhlášky č. 475/2005 Sb., kterou vydal ERÚ jako prováděcí předpis k zákonu č. 180/2005 Sb. bylo *stanovit termíny a podrobnosti výběru způsobu podpory elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů, termíny oznámení záměru nabídnout elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů k povinnému výkupu a určit technické a ekonomické parametry*. Co se týkalo prve uvedeného cíle vyhlášky, byl stěžejní zejména její § 3, jenž specifikoval, že výrobce měl oznámit provozovateli přenosové nebo regionální distribuční soustavy své rozhodnutí o volbě podpory formou státního výkupu nejdéle jeden měsíc před plánovaným započítáním produkce elektřiny. Jako předpoklad pro uplatnění obou forem subvence bylo, že výrobce musel předat témuž subjektu údaje o předpokládaném množství vyrobené energie, a to nejpozději čtyři měsíce před plánovaným uvedením výroby do provozu a pak vždy pro následující rok nejdéle k poslednímu srpnu roku předcházejícího. Dále pak § 3 konkretizoval zákonné ustanovení o změně formy podpory v tom smyslu, že výrobce musel oznámit změnu vybraného typu podpory nejpozději do 30. listopadu roku předcházejícímu roku, ve kterém mělo ke změně dojít. Poměrně zásadní pro konkrétnější výklad zákona bylo ustanovení, že pokud výrobce přešel např. ze zeleného bonusu na způsob podpory formou výkupních cen, obdržel takovou výši výkupních cen, jaká by mu náležela, kdyby si tento režim zvolil již od počátku uvedení svého zařízení do provozu.

Vyhláška též stanovila v § 4 technické a ekonomické požadavky na zařízení vyrábějící energii z obnovitelného zdroje, jež měly být předpokladem pro zajištění patnáctileté doby návratnosti investice. Důležité bylo i stanovení presumované životnosti výrobní elektřiny přílohou 3 vyhlášky, a to v souvislosti s níže jmenovanou vyhláškou č. 150/2007 Sb., resp. vyhláškou 140/2009 Sb. Tato předpokládaná životnost byla pro solární elektrárny stanovena nejprve na 15 let a posléze po novelizaci vyhlášky roku 2008 na 20 let.

1.2.2.b. Vyhláška č. 150/2007 Sb., resp. vyhláška č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen

Pro specifikaci pravidel pro stanovování cen v energetice vydal ERÚ nejprve vyhlášku č. 150/2007 Sb. a o dva roky později ji nahradil podrobnější a přesnější vyhláškou č. 140/2009 Sb. Oba předpisy byly vydány jako prováděcí normy některých ustanovení Energetického zákona a zákona o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Pro téma této práce jsou stěžejní zejména odst. 8) a 11) § 2 prve uvedené vyhlášky, resp. odst. 8) a 9) § 2 druhé vyhlášky v jejím původním znění.²⁴ Tato ustanovení se týkala regulace krytí vícenákladů souvisejících s podporou produkce energie z obnovitelných zdrojů, způsobu meziročního zvyšování výkupních cen a garance výkupních cen a zelených bonusů.

Co se týká zvyšování výkupních cen na další roky, bylo pro tuto formu podpory stanoveno, že meziročně její výše vzrůstá s ohledem na index cen průmyslových výrobců. Oproti zákonu vyhlášky navíc stanovily, že se tento růst měl pohybovat konkrétně mezi 2 až 4 %. Vyplácení výkupních cen a zelených bonusů pak mělo být garantováno po celou dobu jejich předpokládané životnosti určené vyhláškou ERÚ č. 475/2005 Sb. Jak již bylo řečeno, tato předpokládaná délka životnosti byla pro fotovoltaické elektrárny nakonec stanovena na 20 let.

²⁴ S účinností od září r. 2010 byly odstavce pouze přečíslovány, znění však zůstalo stejné.

ERÚ měl také podle přílohy 6 vyhlášky korigovat ceny na krytí vícenákladů spojených se subvencí výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, tedy tzv. příspěvky na OZE a KVET (tj. obnovitelné zdroje energie a kombinovanou výrobu elektřiny a tepla), které jsou ve výsledku vyfakturovány koncovým spotřebitelům.

1.2.2.c. Vyhláška č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě

Tento prováděcí předpis k Energetickému zákonu určoval mimo jiné pravidla pro připojení výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů k elektrizační soustavě. Kromě vymezení některých důležitých pojmů v § 2 byly vyhláškou stanoveny konkrétní podmínky pro připojení, obsah žádosti o připojení a způsob posouzení takové žádosti. Ačkoli je tato vyhláška ERÚ stále účinná, její znění se poměrně zásadně změnilo. Novelizace tohoto předpisu bude ovšem popsána, stejně jako další relevantní změny jiných předpisů, v následujících částech práce.

1.3. Shrnutí a zhodnocení

Ačkoli tuzemská právní úprava vycházela z evropských směrnic, v určitých ohledech jejich rámec značně překročila a to zejména pokud se jedná o zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů a podzákoné předpisy s ním související. Tento zákon vycházel ze směrnice č. 2001/77/ES, která neurčovala žádný konkrétní jednotný postup v otázce nastavení podpory v jednotlivých členských státech, nýbrž obsahovala pouze demonstrativní výčet možných forem subvencování výroby energie z obnovitelných zdrojů. Český zákonodárce však měl možnost inspirovat se v době vzniku zákona č. 180/2005 Sb. legislativními opatřeními některých okolních států, kde již režim podpory pro obnovitelné zdroje nějakou dobu fungoval.²⁵ K režimu podpory formou výkupních cen byla nakonec v legislativním procesu schválena ještě možnost výběru zelených bonusů, a to i přesto, že původní vládní návrh

²⁵ Zejména úprava podpory formou výkupních cen byla převzata z německé legislativy, a to ze zákona o obnovitelných zdrojích energie (Eneubaren Energien Gesetz) z roku 2000, který navazoval na tzv. Stromeinspeisungsgesetz (v překladu zákon o dodávání proudu) z roku 1990, kde byl výkup energie z obnovitelných zdrojů rovněž upraven.

zákona proklamoval dosti odlišný systém subvencování obnovitelných zdrojů. Prvotní důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů totiž mimo výkupní ceny počítala s tzv. obchodovatelnými zelenými certifikáty vydávanými v souvislosti s liberalizací trhu s elektřinou. Prvním krokem k otevření trhu s elektřinou bylo vydání Energetického zákona v r. 2000, reálně pak probíhalo uvolnění tohoto tržního segmentu od r. 2002 a k definitivnímu rozvolnění pak došlo k 1. lednu 2006.²⁶ Ceny energií pak nebyly stanoveny úředně, nýbrž byly určovány na konkurenčním tržním principu. K dokončení tohoto procesu se tedy upínal i původní návrh zákona o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů vydaný k projednání Poslanecké sněmovně v r. 2003. Principem prvotního návrhu bylo, že za určité naměřené množství elektřiny vyprodukované z obnovitelného zdroje měla být jejímu výrobcí vzniknout majetková hodnota ve formě zeleného certifikátu, který by pak mohl dále prodávat za cenu stanovenou ERÚ. Výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů měli prodávat vyrobenou elektřinu na trhu za tržní ceny a obdržené zelené certifikáty pak mohli odprodat tzv. dodavatelům, tj. účastníkům trhu, kteří odebírali elektřinu z elektrizační soustavy a dodávali ji konečným odběratelům. Pro tyto dodavatele pak měly být stanoveny závazné roční kvóty podílu hodnoty zelených certifikátů na množství energie dodané konečným zákazníkům. Vedle zelených certifikátů a jejich povinných kvót zákon počítal i s výkupními cenami, nicméně to pouze pro malé výrobce nebo pro ty výrobce, kteří se nechtěli účastnit systému certifikátů a kvót. Vedle zelených certifikátů tak měly tvořit výkupní ceny spíše doplňkový druh subvence. Vzhledem k počáteční skepsi k solárním elektrárnám, u kterých se počítalo pouze s malými výrobkami, bylo pro tento druh obnovitelných zdrojů navrhováno, že bude moci být podporován pouze formou výkupních cen. V hypotetické rovině však můžeme uvážit, že pokud by celý tento navrhovaný systém podpory byl nakonec uzákoněn, dostaly by se vzhledem ke svému pozdějšímu rozvoji do režimu zelených certifikátů i solární zařízení. Nutno dodat, že systém zelených certifikátů může být při správném nastavení velmi výhodný z environmentálního i ekonomického hlediska a v Evropě ho uvedlo do praxe např. Nizozemí, Belgie, Rakousko, Velká Británie, Itálie či Švédsko.²⁷

²⁶ euroenergie.cz [online]. [cit. 2014-6-12]. Liberalizace trhu s energiemi. Dostupné z WWW: <<http://www.euroenergie.cz/liberalizace.php>>

²⁷ Szomolányiová, Jana. Obchodovatelné zelené certifikáty - princip a význam. Biom.cz [online]. 2002-04-09 [cit. 2014-7-7]. Dostupné z WWW: <<http://biom.cz/cz/odborne-clanky/obchodovatelne-zelene-certifikaty-princip-a-vyznam>> nebo europa.eu [online]. Květen 2006 [cit. 2014-7-7]. Support for

Cíl právní úpravy byl každopádně jasně daný, a sice splnění 8% národního indikativního cíle podle evropských předpisů. Český zákonodárce tak v průběhu legislativního procesu usoudil, že pro naplnění tohoto cíle bude vhodnější zvolit jiný režim podpory a prosadil formu výkupních cen a zelených bonusů v podobě, v jaké jsou popsány v této kapitole. S takovým zněním zákona se na druhé straně ovšem nemohl ztotožnit tehdejší prezident Václav Klaus, který sice zákon o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů nevetoval, ovšem ani jej nepodepsal. Ve svém vyjádření pak uvedl, že daný zákon výrazně překračuje směrnici, jež má do českého právního řádu implementovat, přidává oproti směrnici příliš mnoho omezení a nadto nemá nic společného s ekologií, nýbrž pouze s ekonomikou a i na tomto poli si vede velmi špatně. V tomto ohledu hlava státu navrhla zejména argument, že tvůrci zákona pominuli základní ekonomické principy, kdy ceny statků mají být formovány zejména svojí vzácností, což je nejlepším mechanismem k dosažení hospodárnosti a šetření zdrojů (v protikladu k úředním zásahům). Václav Klaus kritizoval také sociální dopady zákona, neboť jeho uvedení v praxi by znamenalo zvýšení cen elektřiny pro koncové zákazníky. Dále spatřoval problém i v nedůkladné analýze dopadu takové legislativy na státní rozpočet, když prorokoval, že takto zvolené režimy podpory zatíží státní rozpočet mnohem více, než návrh zákona předpokládá. Nepodepsaný zákon tak vrátil Prezident Sněmovně se závěrem, že předpis nerespektuje přírodní a ekonomické podmínky České republiky a bude proto nejen neefektivní, ale i neekonomický.²⁸

Lze usoudit, že konečná podoba zákona o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů, schválená v r. 2005, měla zejména výhodně nastavenými podmínkami subvence přilákat investory a tím zvýšit počet zařízení vyrábějících zelenou energii. To dokazuje i fakt, že v průběhu legislativního procesu bylo nakonec uzákoněno pravidlo maximálního 5% meziročního poklesu výše výkupních cen, ačkoli při navrhování této podpory byla původně zamýšlena hranice desetiprocentní.²⁹ To by pak ERÚ dalo větší manévrovací prostor, což by v době, kdy neměla Česká republika s

electricity from renewable energy sources. Dostupné z WWW:

<europa.eu/legislation_summaries/energy/renewable_energy/124452_en.htm>

²⁸ klaus.cz [online]. Duben 2005 [cit. 2014-7-9]. Tisková sdělení. Prezident republiky Václav Klaus nepřipojil svůj podpis k zákonu o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Dostupné z WWW:

<http://www.klaus.cz/clanky/220>

²⁹ Bechník, Bronislav. Je fotovoltaika protěžována? ekolist.cz [online]. Říjen 2009 [cit. 2014-7-9]. Dostupné z WWW: <ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/je-fotovoltaika-protazovana>

podporou obnovitelných zdrojů prakticky žádné zkušenosti, bylo pravděpodobně mnohem rozumnějším řešením. Právní a podnikatelské prostředí, které měla do praxe celá legislativa týkající se obnovitelných zdrojů uvést, se pak zdálo na první pohled možná výhodné až příliš. Při důkladnějším prostudování zejména zákona č. 180/2005 Sb. bylo však možno nalézt mnohé chaotické formulace a ustanovení připouštějící nejednoznačný výklad. Tento stav se podle mého názoru nepodařilo vyřešit ani vyhláškami, které měly zákon doplnit. Např. mohl vzniknout zmatek mezi pojmy *doba návratnosti investice*, *doba garance výše výkupní ceny*, potažmo *garance doby vypláčení podpory*, kdy význam a odlišení těchto výrazů v zákoně i prováděcích normách nebyly zcela vytýčeny. Další možností však je, že ani tvůrci jednotlivých předpisů neměli při používání zmíněných pojmů jednotný úmysl a celková úprava se tak stala zmatečnou. Lze též patrně souhlasit s prezidentem Klausem, že legislativa kladla nad rámec směrnice mnohá omezení, a sice omezení týkající se pravomocí regulačních orgánů, především tedy ERÚ. V tomto ohledu by bylo vhodnější, aby zákonodárce projevil vyšší míru opatrnosti (jak ostatně žádaly evropské směrnice) a formy a možnosti podpory nastavil citlivěji s ohledem na prostředí v České republice. V konečném důsledku však lze v původní legislativě na poli obnovitelných zdrojů spatřovat spíše bezhlavý boj o dosažení národního indikativního cíle v podobě 8% podílu energie z obnovitelných zdrojů na konečné hrubé spotřebě energie v r. 2010, a to za cenu nejistých dopadů na českou ekonomiku, potažmo ekologii. Tohoto podílu bylo nakonec také dosaženo, ačkoli průběžné prognózy obsažené ve Zprávách o plnění indikativního cíle výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, které vydávalo Ministerstvo průmyslu a obchodu, nebyly vůbec optimistické. Osmiprocentní cíl byl dokonce překročen, a to 0,32 %.³⁰ Spíše než optimálnímu nastavení zákonných podmínek podpory však lze naplnění zmíněného cíle připsat jiným faktorům. Zejména pak výrazný technologický pokrok v oblasti solárních zařízení, se kterým v době vzniku původní legislativy nemohlo být kalkulováno, společně s příliš vstřícně otevřenými dveřmi měl za následek příliv investorů a zvýšení instalovaného výkonu zařízení vyrábějících zelenou elektřinu. To se na první nezdá jako skutečnost negativní, nicméně konečné ekonomické důsledky pro Českou republiku, které budou popsány v následující kapitole, hovoří o opaku.

³⁰ mpo.cz [online]. Listopad 2011 [cit. 2014-7-21]. Zpráva o plnění indikativního cíle výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů za rok 2010. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument92086.html>>

2. Nárůst počtu solárních elektráren, jeho příčiny a řešení

Vzhledem k tomu, že obnovitelné zdroje byly v posledních letech středobodem zájmu, doznala tato oblast razantního pokroku. Po prvotních skeptických pohledech na odvětví výroby elektřiny ze slunečního záření došlo však zejména zde k poměrně nečekaným zvrátům. Původně okrajový druh obnovitelného zdroje energie vykázal v prvním desetiletí tohoto tisíciletí značný nárůst. Popsaná situace byla nakonec označována jako solární boom a měla pro českou ekonomiku neblahé důsledky, a to hlavně v souvislosti se systémem podpory, kde byl v tuzemsku nastaven původní legislativou. V této kapitole tak budou přiblíženy důvody zvýšení počtu solárních zařízení, jeho dopady a opatření, která stát učinil pro odvrácení negativních následků.

2.1. Solární boom a jeho příčiny

K nárůstu počtu solárních zařízení v České republice docházelo pravidelně každý rok od zavedení podpory pro tento obnovitelný zdroj. Dlouho však bylo toto zvýšení pozvolné a odpovídalo hodnotám, které byly pro fotovoltaiku odhadovány. V letech 2009 a zejména 2010 pak ovšem došlo k rapidnímu navýšení počtu solárních elektráren, kdy výroba energie ze slunečního záření zněkolikanásobila.³¹ Přibývat začalo v roce 2009 hlavně velkých projektů s instalovaným výkonem v řádech jednotek MWp, zatímco v předchozích letech byly nejčastějšími žadateli o licenci na připojení malí výrobci, jejichž zařízení měla instalovaný výkon mezi 3 až 5 KWp.³²

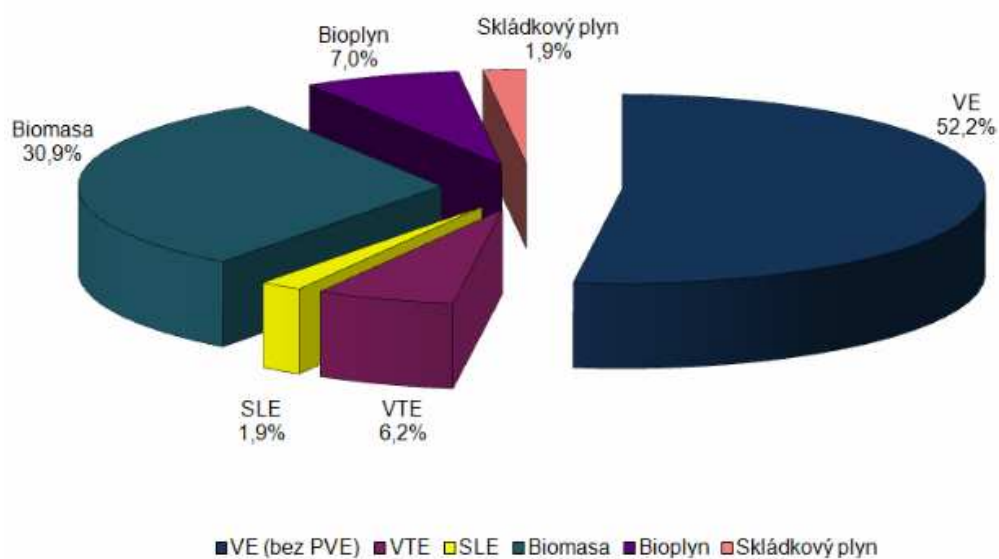
- Grafy³³ - srovnání podílu energie vyrobené ze slunečního záření a z ostatních obnovitelných zdrojů (podíly solárních elektráren jsou zvýrazněny žlutě):

³¹ eru.cz [online]. 2011 [cit. 2014-7-21] Roční zpráva o provozu ES ČR 2010. Dostupné z <http://www.eru.cz/documents/10540/462820/Rocni_zprava_provoz_ES_2010.pdf/e33fe1d5-b15c-4a0e-bcc8-08cfaf3252ae> a orael.ru [online]. [cit. 2014-7-21]. Roční zpráva o provozu ES ČR 2009: Dostupné z WWW: <<http://www.orael.ru/inside/experience/cz.report.2009/rz/index.htm>> viz citace č. 3

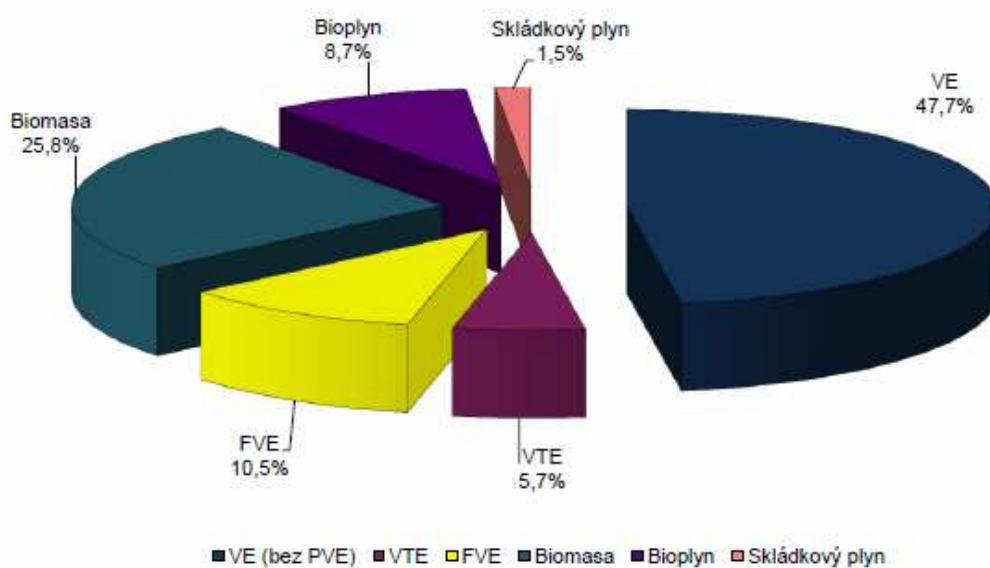
³² LOUŽEK, Marek a Martin KOCOUREK. Fotovoltaika a růst cen elektřiny: sborník textů. Vyd. 1. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, 139 s. ISBN 978-80-86547-97-8. s. 56

³³ Viz poznámka pod čarou č. 31.

Výroba elektřiny z OZE za rok 2009



Výroba elektřiny z OZE za rok 2010



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 pokroku v technologii a novým výrobcům zejména v Číně se snížení cen v

září roku 2009 pohybovalo kolem 30 až 42 %³⁴. To mělo samozřejmě za následek, že výrazně klesly i pořizovací náklady na investici do fotovoltaických elektráren. Svoji roli hrálo pak také posílení české měny oproti dolaru a euru.³⁵ Posledním faktorem, který přilákal tak velké množství investorů, se pak samozřejmě staly štedře nastavené výkupní ceny a zelené bonusy, které měly v zásadě vzestupnou tendenci.

2.2. Důsledky solárního boomu

Tak markantní a nepředpokládaný růst počtu fotovoltaických elektráren sebou nesl jednu hlavní hrozbu, a sice rapidní zvýšení cen elektřiny pro koncové spotřebitele. S nárůstem výše příspěvků na OZE a KVET, který slouží provozovatelům přenosových a distribučních soustav jako kompenzace povinného hrazení výkupních cen a zelených bonusů, se počítalo již od počátku zavedení podpory pro obnovitelné zdroje. Mezi lety 2007 a 2010 se však tento poplatek zvýšil o více než 120 Kč za MWh, což představovalo zhruba čtyřsetprocentní nárůst.

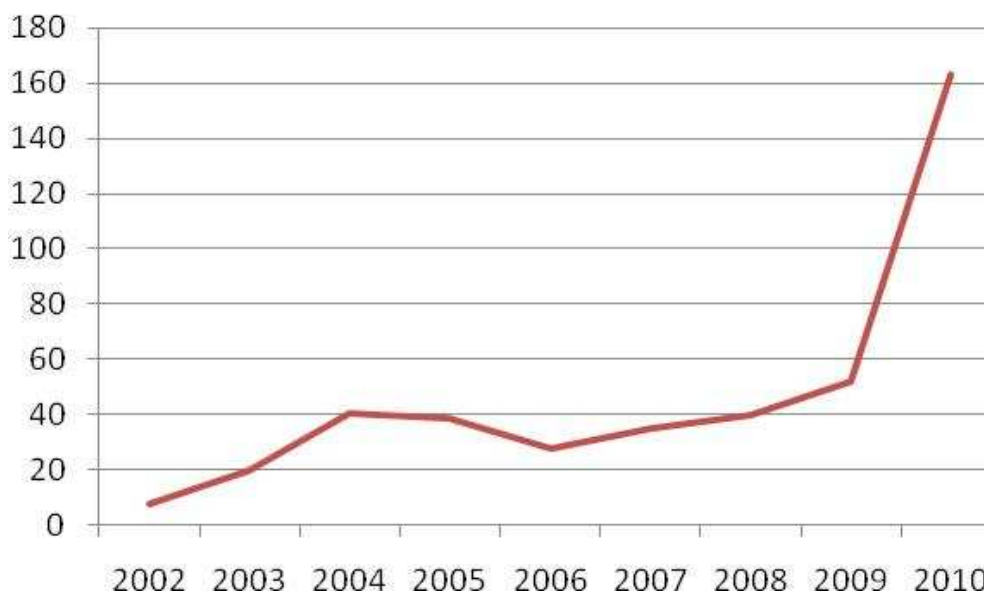
³⁴ Mints, Paula. Module pricing: Rational, or just plain nuts? renewableenergyworld.com [online]. Listopad 2009 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z WWW:

<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>>

³⁵ LOUŽEK, Marek a Martin KOCOUREK. Fotovoltaika a růst cen elektřiny: sborník textů. Vyd. 1. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, 139 s. ISBN 978-80-86547-97-8.s. 57

- Graf³⁶ - porovnání výše příspěvku na OZE a KVET od r. 2002 do r. 2010



Zdražování elektřiny sebou pochopitelně neslo další jev, a sice že obnovitelné zdroje, resp. solární elektrárny, začaly být v očích široké veřejnosti vnímány velmi negativně. Pokud by trend takového zvyšování cen pokračoval, mohlo by to mít v konečném důsledku dopad na státní rozpočet a celou ekonomiku České republiky. Prostředky, které by odběratelé elektřiny museli zaplatit navíc za příspěvky na OZE a KVET by tak nemohly být utraceny za jiné statky a zboží. U průmyslových podniků by pak situace mohla hypoteticky zajít i tak daleko, že by mohlo dojít k jejich odlivu do zahraničí³⁷, případně k jejich ztrátovosti, což by zase zapříčinilo pokles daňových příjmů státu.³⁸

Na tento vývoj samozřejmě bylo nutno reagovat tak, aby podpora výroby energie ze slunečního záření byla přiměřená investičním nákladům. Proto byly přijaty mnohé novely zákonů i podzákoných předpisů, které měly za úkol stabilizovat vzniklou situaci.

³⁶ Zajíček, Miroslav. Fotovoltaický boom v ČR rokem 2010 ve stávajícím rozsahu končí - ovšem se stovkami miliard budoucích nákladů. *ekolist.cz* [online]. Říjen 2010 [cit. 2014-07-31]. Dostupné z WWW: <<http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/miroslav-zajicek-fotovoltaicky-boom-v-cr-rokem-2010-ve-stavajicim-rozsahu-konci-ovsem-se-stovkami-miliard-budoucich-nakladu#>>

³⁷ LOUŽEK, Marek a Martin KOCOUREK. Fotovoltaika a růst cen elektřiny: sborník textů. Vyd. 1. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, 139 s. ISBN 978-80-86547-97-8..s. 74

³⁸ Aktualita: Právní regulace solárního boomu. In: *Právní rozhledy*, 2010, č. 22. Praha: C. H. Beck. ISSN 1210-6410

2.3. Opatření přijatá k řešení solárního boomu

Hlavní změny provedené k vyřešení situace v roce 2010 se týkaly zejména zákona č. 180/2005 Sb. o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů a jeho prováděcích předpisů. Nedotčena však nezůstala ani daňová legislativa.

2.3.1. Odvod z elektřiny vyrobené ze slunečního záření

Asi nejpodstatnější změnu přinesl zákon ze dne 14. prosince 2010 č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb. Tato novela mimo jiné vložila do zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů novou Hlavu III (§§ 7a - 7i), tedy ustanovení zavádějí tzv. odvod z elektřiny ze slunečního záření.

Předmětem tohoto odvodu měla 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 byl výrobce energie, plátcem odvodu byl pak provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy. Odvod se vypočítával z částky, kterou hradil plátcé výrobci, a to z této částky bez daně z přidané hodnoty. Sazba odvodu činila 26 % v případě hrazení formou výkupní ceny a 28 % v případě, že byla výroba elektřiny hrazena formou zeleného bonusu; měsíčně vybírané prostředky pak proudily 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. Stala se tedy jakýmsi přílepkiem vpraveným do zákona č. 402/2010 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

č. 402/2010 Sb. Existuje samozřejmě odůvodnění onoho pozměňovacího návrhu, to ovšem postrádá jakékoli hlubší osvětlení účelu zavedení odvodu³⁹.

Původní vládní návrh zákona 402/2010 Sb. vkládal do zákona o podpoře obnovitelných zdrojů pouze §§ 6a a 6b, které zaváděly tzv. financování podpory energie z obnovitelných zdrojů. Cílem těchto paragrafů bylo právě zabránění zdražování elektrické energie pro spotřebitele, tedy zvyšování příspěvků na OZE a KVET. V praxi to tedy znamenalo, že na podporu energie z obnovitelných zdrojů mohli provozovatelé přenosové soustavy čerpat mimo příspěvků, které hradili spotřebitelé, také dotace ze státního rozpočtu. Aby ovšem stát netratil, musel do rozpočtu potřebné finance opět přivést. Důvodová zpráva k této novele doslova uvedla, 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 402/2010 Sb.

Co se týká samotného 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 rozpočtu⁴⁰.

2.3.2. Meziroční 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 měnil zákon č. 180/2005 Sb. Jak již bylo předesláno výše, výkupní ceny resp. zelený bonus určoval podle § 6 zákona o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů vždy v listopadu pro následující kalendářní rok ERÚ s tím, že se tyto částky nesměly meziročně snížit o více než 5 %.

³⁹ 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 Doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

⁴⁰ Vondráčková, Pavlína. Rizika nekonceptní právní úpravy v oblasti solární energie. epravo.cz [online]. Únor 2011 [cit. 2014-8-2]. Dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/rizika-nekonceptni-pravni-upravy-v-oblasti-solarni-energie-70874.html?mail>>

Zmíněná novela zákona tak umožnila (ovšem až od roku 2011) ERÚ, aby tyto částky snížil více za předpokladu, že návratnost investice klesla pod jedenáct let⁴¹.

Toto opatření mělo podle důvodové zprávy zejména zajistit optimální stanovení podpory pro energii ze solárních elektráren a vyvážit ji s podporou ostatních obnovitelných zdrojů⁴².

2.3.3. 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 zavedl nové znění § 3 odst. 5, kde stanovil, že nově byla podpora poskytována pouze malým střešním a fasádním instalacím s výkonem do 30 kW (přičemž ovšem podpora pro stávající zařízení zůstane zachována). Zároveň však tento zákon rušil podporu pro tzv. ostrovní systémy, tj. zařízení, která nebyla připojena do elektrizační soustavy, a to ať už přímo, prostřednictvím odběrného místa či jiné připojené výroby elektřiny.⁴³ Zákonodárce, jak uvedl v důvodové zprávě k návrhu zákona, chtěl tímto opět zabránit dalšímu růstu počtu solárních elektráren.

2.3.4. Změny v pravidlech pro připojení

Poněkud dříve než čeští zákonodárci reagoval na solární boom ERÚ, který zpřísnil podmínky pro připojování nových zařízení k elektrizační soustavě, obsažené ve vyhlášce č. 51/2006 Sb. Změny účinné od dubna r. 2010 měly za úkol zamezit obchodu s rezervovaným výkonem, kdy spekulantské společnosti podávaly provozovateli přenosové nebo distribuční soustavy žádosti o rezervaci kapacity sítě bez toho, aby měly vůbec úmysl fotovoltaickou elektrárnu vystavět. Tento rezervovaný výkon pak

⁴¹ § 6 odst. 4 zákona 180/2005 Sb. ve znění účinném před 1. 1. 2013.

⁴² Blíže viz důvodová zpráva k zákonu č. 137/2010 Sb.

⁴³ Blíže viz Sdělení Energetického regulačního úřadu. eru.cz [online]. Zář 2010 [cit. 2014-8-7]. Sdělení Energetického regulačního úřadu ze dne 17. září 2010 k problematice ostrovních systémů fotovoltaických elektráren. Dostupné z WWW: <http://www.eru.cz/documents/10540/487540/Sdeleni+ERU_FVE_ostrovní+provaz+2.pdf/b98c1cee-9399-493d-aeb1-f8e4086e90d1>

postupovaly skutečným zájemcům o stavbu solárního zařízení.⁴⁴ Pro zamezení těmto spekulacím byla proto žadatelům o rezervaci kapacity sítě přímo nabídnuta smlouva o připojení namísto pouhého schválení žádosti. Dále byla zavedena lhůta běžící od uzavření smlouvy, ve které musí být zařízení skutečně připojeno k síti, vyžadován začal být i souhlas vlastníka nemovitosti, na které se mělo zařízení nacházet. Důležitou součástí novely vyhlášky bylo také vložení nového § 4a, jenž zavedl povinnost předložení tzv. studie připojitelnosti, která poskytovala bližší informace o plánované výrobě.

2.3.5. Stop stav pro nová zařízení

V souvislosti s vydáváním kladných stanovisek pro připojení reagovala relativně včas také společnost ČEPS, tedy správce přenosové soustavy, když na přelomu let 2009 a 2010 požádala distribuční společnosti (PRE, ČEZ a E.ON) o pozastavení vydávání těchto stanovisek. Společnost ČEPS je zodpovědná za rovnováhu výroby a spotřeby elektřiny. Jako důvod své žádosti tak uvedla potenciální ohrožení bezpečného provozu přenosové soustavy, kdy by její kapacita byla překročena.⁴⁵ Argument nedostatečné kapacity sítě jako důvod pro nepřipojení zařízení vyrábějícího energii z obnovitelného zdroje uváděla i tehdy účinná legislativa, tj. zejména zákon o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů a Energetický zákon. Distribuční společnosti tak mohly na základě této obavy žádosti ČEPS vyhovět.

2.3.6. Zdanění příjmu ze solárních elektráren a změny v odpisech

Zákon č. 346/2010 Sb. ze dne 12. listopadu 2010 změnil zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmu s účinností od ledna 2011 tak, že zrušil jeho § 4 odst. 1 písm. e) a § 19

⁴⁴ Podrobněji srov. např. nazeleno.cz cz [online]. Únor 2010 [cit. 2014-8-8]. Solární elektrárny v ČR: Rezervace neznamená realizaci. Dostupné z WWW: <<http://www.nazeleno.cz/energie/krize-fotovoltaiky/solarni-elektrarny-v-cr-rezervace-neznamena-realizaci.aspx>> nebo Bechník, Bronislav. Novelizace vyhlášky o podmínkách připojení. energie21.cz [online]. Březen 2010 [cit. 2014-8-7]. Dostupné z WWW <<http://energie21.cz/novelizace-vyhlasky-o-podminkach-pripojeni/>>

⁴⁵ Nuk, Pavel. ČEPS žádá o pozastavení připojování nových zdrojů OZE. tzb-info.cz [online]. Únor 2010 [cit. 2014-8-10]. Dostupné z WWW: <<http://forum.tzb-info.cz/113840-ceps-zada-o-pozastaveni-pripojovani-novych-zdroju-oze>>

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. Příjmy ze solárních zařízení tak začaly podléhat zdanění i u takových provozoven, kde pětiletá doba osvobození ještě neuplynula.

U fyzických osob je tedy příjem z fotovoltaiky zdaňován podle § 7 odst. 1, u osob právnických pak podle § 18 odst. 1 zákona o daních z příjmu, přičemž tento příjem je definován jako výše výkupní ceny nebo zeleného bonusu bez odvodu. Daňové subjekty pak mohou k takovému příjmu uplatnit daňově uznatelné náklady ve výši odvodu za elektřinu ze slunečního záření podle § 24 odst. 2 písm. p) zákona o daních z příjmu, případně další výdaje, které jsou s produkcí takové elektřiny spojeny, tedy např. daňové odpisy.⁴⁶ I jejich režim byl však zákonem č. 346/2010 Sb. změněn. Od ledna 2011 tak platí pro solární elektrárny zvláštní odpisy stanovené v § 30b zákona o daních z příjmu. Technologická část zařízení se má rovnoměrně bez přerušení odepisovat po dobu dvaceti let do 100 % vstupní nebo zvýšené vstupní ceny, přičemž není možno odpisování neuplatnit. Při technickém zhodnocení solárních panelů nebo měničů musí pak poplatník daně zvýšit o jeho hodnotu vstupní cenu majetku. Po tomto zhodnocení je pokračováno v odpisování po zbývající dobu odpisování, ovšem nejméně po dobu deseti let. Situaci, kdy bylo odpisování u zařízení produkujícího elektřinu ze slunečního záření zahájeno podle předchozí úpravy, pak řeší přechodná ustanovení k novele zákona o daních z příjmu.

Důvodová zpráva k této novele jen stroze konstatovala, že nepřímá podpora výroby energie z obnovitelných zdrojů je v dnešní době již neodůvodněná a proto se daňové zvýhodnění existující bezmála osmnáct let zrušuje.

⁴⁶ DVOŘÁKOVÁ, Veronika. Zdaňování příjmů fyzických a právnických osob 2013/2014. Praha: Linde Praha, 2013, 327 s. ISBN 978-80-7201-916-8. s. 278

Dlužno též zmínit, že i zákon č. 246/2010 Sb. neprošel zcela standardním legislativním procesem, nýbrž byl projednán ve stavu legislativní nouze odůvodněným tím, že státu hrozí značné hospodářské škody.⁴⁷

2.3.7. Zastavení podpory pro nové zdroje

V únoru roku 2012 ERÚ navíc vydal tiskovou zprávu⁴⁸, 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 zdrojů⁴⁹, který stanovuje limity, jichž je třeba dosáhnout do roku 2020. ERÚ zde poukázal, že u některých druhů obnovitelných zdrojů energie, např. u solárních elektráren, byly dokonce stanovené limity překročeny už v r. 2012, a proto bude do budoucna zachována jen úměrná podpora malých střešních instalací.

2.4. Shrnutí a zhodnocení

Nutností státu bylo reagovat na solární boom 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, 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, schválen byl v dubnu následujícího roku a účinnosti nabyl okamžikem

⁴⁷ Tehdejší předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR tak stanovila svým rozhodnutím č. 7 z roku 2010.

⁴⁸ eru.cz [online]. Únor 2012 [cit. 2014-8-10]. Tisková zpráva: ERÚ připravuje zastavit podporu OZE. Dostupné z WWW: <<http://www.eru.cz/documents/10540/478231/TZ+NAP+final+22022012.pdf/7c7c84af-0779-4fb3-8cf7-41c689875775>>

⁴⁹ mpo.cz [online]. Říjen 2010 [cit. 2014-8-10]. Národní akční plán České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů. Dostupné na WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument79564.html>>

vyhlášení⁵⁰. I přesto tak ERÚ mohl z tohoto předpisu vycházet až ve svých cenových rozhodnutích pro rok 2011. Pro rok 2010 tedy stanovil výkupní ceny energie ze slunečního záření kolem 12 Kč za kWh a zelený bonus kolem 11 Kč⁵¹, což byla minimální hranice, na kterou mohl ceny snížit. Tento stav pak musel znamenat buď výrazné zdražení elektrické energie pro koncové spotřebitele, které by se projevilo v příspěvcích na obnovitelné zdroje, anebo 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.

Celá záležitost okolo solárních elektráren byla hojně probírána v médiích, což spolu se zdražováním elektřiny ještě více zapříčinilo negativní názory na toto energetické odvětví. Nejen podpora státní, ale i podpora veřejnosti, je pro existenci a vývoj obnovitelných zdrojů energie a ekologie vůbec velice důležitá. Pokud bude tedy společnost k zelené energii skeptická, pak její subvence nikdy nemůže fungovat efektivně. Solárním elektrárnám příliš nepomohl ani fakt, že případy některých sporných připojení a situace kolem rozmachu fotovoltaiky v roce 2010 jsou v poslední době řešeny u českých soudů. Jedná se zejména o připojování některých nedokončených zařízení v závěru roku 2010, kdy tyto výroby byly funkční pouze na papíře a připojeny byly proto, aby se ještě "vešly" do výhodné podpory určené na následující kalendářní rok. Veřejnost tak může mít na jednu stranu pocit zadostiučinění, že alespoň někteří viníci budou potrestáni,⁵² ovšem to zdaleka nepostačí k sejmutí negativního stigmatu, které si sebou solární energie poslední roky nese.

⁵⁰ Čl. III zákona č. 137/2010 Sb. ve znění účinném před 1. 1. 2013.

⁵¹ eru.cz [online]. Listopad 2009 [cit. 2014-8-11]. 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>.

⁵² Řešeno je v tomto ohledu nejen odebrání licencí neoprávněně připojených elektráren, nýbrž i potrestání pracovníku Energetického regulačního úřadu, kteří toto připojení umožnili. Více např. Klímková, Jana. Nejvyšší státní zástupce udeřil na středně velké solárníky. respekt.ihned.cz [online]. Srpen 2014 [cit. 2014-8-11]. Dostupné z WWW: <<http://respekt.ihned.cz/c1-62611600-nejvyssi-statni-zastupce-uderil-na-stredne-velke-solarniky>> nebo k vyšší uložených trestů např. novinky.cz [online].

Nepochybné je, že důležité legislativní kroky byly učiněny příliš pozdě a stát pak musel hrozící ztráty odvracet opatřeními přinejmenším sporného charakteru, jakým byl právě odvod z elektřiny vyrobené ze slunečního záření, jenž v podstatě odporoval nejen účelu zákona o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů, ale i evropské legislativě. Hlavním požadavkem obojího bylo, že nastavení podmínek podpory má zaručit investorům zejména právní jistotu, přičemž ustanovení o odvodu vykazovala znaky nepravé retroaktivity, když byla aplikována i na výrobní již dříve uvedené do provozu. Pozastavit se lze nakonec i nad začleněním odvodu do zákona 180/2005 Sb., který měl obnovitelným zdrojům subvenci zajistit a nikoli jim prostředky odejmout. Proti zavedení odvodu se také investoři i někteří zákonodárci začali bránit, jejich postup je proto popsán v následujících kapitolách.

Červen 2014 [cit. 2014-8-11]. Soud potrestal nenasytné solárníky. Dostupné z WWW:
<<http://www.novinky.cz/krimi/340623-soud-potrestal-nenasytne-solarniky.html>>

3. Ústavněprávní aspekty odvodu ze solárního záření

3.1. Ústavní stížnost a spory investorů

Po vlně novel 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 stížnost⁵³, ve které požadovala 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.

3.1.1. 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 tvrdili, 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.

⁵³ usoud.cz [online]. 2011 [cit. 2014-8-10]. 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>>.

3.1.1.a. Právní stát

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

Text stížnosti citoval nejprve náleží 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 byl odůvodněn zejména čl. 9 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického státu je nepřijatelná; zákonodárce je tak vázán určitými hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné.

Jako další podstatnou náležitost právního státu uvedli stěžovatelé nutnost zajištění respektu k právům a svobodám jednotlivce, který stojí v základu moderních liberálních demokracií, jak uvádí náleží I. ÚS 420/09. V tomto náleží 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 jsou součástí základních práv mají být státem a soudy chráněny. Na straně jednotlivce tu pak existuje legitimní očekávání, že jeho práva mají být chráněna (náleží sp. zn. I. ÚS 185/04); stát má tyto práva šetřit tak, aby jednatel mohl předvídat následky svého jednání.

3.1.1.b Zákaz retroaktivity

Jak podotkli navrhovatelé, v návaznosti na výše uvedené je v právním státě nutností klást určité požadavky na povahu právních norem. Z náleží Pl. ÚS 77/06 vyzdvihli argument, 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 odkazovala 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 nepravá⁵⁴ 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 uvedli, 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.

3.1.1c. Právo vlastnit majetek

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

⁵⁴ 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.

očekávání výrobců solární energie pramenilo z garancí platného zákona, který reflektuje obecné požadavky Evropské unie na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů.

3.1.1.d. Právo na podnikání

Stěžovatelé rovněž argumentovali tím, že bylo 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.

3.1.1.e. Svévolnost právní úpravy a porušení rovnosti před zákonem

Navrhovatelé též uvedli, že se napadená právní úprava vyznačovala jistou svévolností na straně zákonodárce. Ve stížnosti zmínili, že ukládání daní je sice tradiční pravomocí moci zákonodárné, nicméně na druhé straně předložili argument potřeby šetřit přitom základních práv jednotlivce a zásady přiměřenosti, stejně tak jako potřeby dbát na to, aby daň byla ukládána ve veřejném zájmu. Z nálezů Pl. ÚS 29/08 pak text stížnosti citoval 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 zapříčinila nová zákonná ustanovení, pak stěžovatelé shledali 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.

3.1.1.f. Stav legislativní nouze

Dalším argumentem navrhovatelů byla skutečnost, že zákon č. 346/2010 Sb., který zrušil 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 daních z příjmu. Je nemyslitelné, aby tato skutečnost sloužila jako argument pro vyhlášení stavu legislativní nouze.

3.1.2. Shrnutí stížnosti

Všemi shora uvedenými argumenty stěžovatelé dovedli, že bylo významným způsobem zasaženo základních práv adresátů zákona o podpoře obnovitelných zdrojů a zákona o daních 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 také 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 plně vyčerpat dobu předpokládaných úlev.

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

3.2. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 17/11 ve věci solárních elektráren

Téměř čtrnáct měsíců ležela na půdě Ústavního soudu výše popsaná stížnost. Vzhledem k závažnosti tématu požádal Soud o vyjádření některé orgány státní správy, než sám vydal nález ve věci odvodu z energie ze slunečního záření. Tehdejší předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslava Němcová se vyjádřila pouze k formální stránce legislativního procesu, ve kterém byla stížností napadená ustavení schválena, když konstatovala, že paragrafy o odvodu byly do legislativního procesu připojeny až jako tzv. přílepek k původnímu návrhu zákona č. 402/2010 Sb., tedy novele zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů a zákon č. 346/2010 Sb. rušící daňové osvobození byl projednán toliko ve stavu legislativní nouze. Předseda Senátu Milan Štěch pak za horní komoru ještě připojil skutečnost, že po postoupení zmíněných zákonných opatření nepřijaly senátní výbory jednoznačné stanovisko zejména k zákonu ustanovením zavádějícím odvod a nedoporučily senátorům hlasovat ani pro ani proti návrhu. Předseda Senátu chtěl tímto především ilustrovat nejednotnou atmosféru, která panovala při projednávání sporných legislativních opatření. Ostatní dožádané státní orgány se vyjádřily více k věcné stránce předmětné ústavní stížnosti a reagovaly podrobněji na některé argumenty navrhovatelů.

Vláda prostřednictvím svého předsedy zdůraznila zejména rychlý rozvoj obnovitelných zdrojů energie, zejména fotovoltaiky, v letech 2008 a 2009 a s ním související ekonomicko-sociální dopady v podobě zdražování energií. Uzákonění sporných ustanovení, jež se stala předmětem ústavní stížnosti, pak označila jako legitimní opatření přijatá ve veřejném zájmu k odvrácení škodlivých následků solárního boomu. Jako hlavní argument, proč všechny přijaté novely považuje za ústavně konformní, bylo ve vládním vyjádření uvedeno, že i po jejich zavedení zůstala výrobcům solární energie zachována patnáctiletá návratnost investic, tudíž i garance výnosů z těchto investic. Do legitimních očekávání investorů tak nemohlo být zasaženo. Dále pak vláda odkázala preambuli směrnice č. 2001/77/ES, kde bylo stanoveno, že po dostatečném přechodném období, tj. jakési zkušební lhůtě systému podpory, je nutno tento systém přizpůsobit rozvíjejícímu se trhu s elektřinou. Ve vyjádření byla uvedena i námitka, že kvůli takto předeslaným změnám v legislativě na poli obnovitelných zdrojů

prý mohli investoři vyslovené předpokládat změny právní úpravy. Ve zbytku pak předseda vlády odkázal na stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva financí.

Obě jmenovaná ministerstva shodně komentovala zejména námitku, že napadená právní úprava je výrazem jisté svévole zákonodárce a odporují principům právní rovnosti. K tomu uvedla, že naopak byly velmi pečlivě váženy nástroje, kterými bylo třeba ochránit ekonomiku a občany České republiky, a sporná ustanovení tak byla výsledkem velmi citlivého rozhodnutí, učiněného na základě přiměřenosti a racionality. K výtce porušení rovnosti subjektů pak bylo ve vyjádření ministerstev argumentováno ve smyslu, že tato rovnost nejenže nebyla narušena, ale bylo jí naopak učiněno zadost, když všechny subjekty vyrábějící elektřinu ze slunečního záření pobíraly přibližně stejnou výši podpory, ovšem určitá skupina těchto výrobců vynaložila na svoji investici nepoměrně menší náklady. Odvod z elektřiny ze slunečního záření pak tento nesoulad pouze vyrovnal. Na závěr svého vyjádření Ministerstvo průmyslu a obchodu ještě zdůraznilo i zachování svobody podnikání, neboť podle jeho názoru možnost investovat, tedy podnikat, v předmětném sektoru setrvala i po zavedení odvodu, otázkou zůstává pouze výnosnost a výhodnost takových investic.

Prostor pro vyjádření svého stanoviska byl poskytnut i ERÚ, který Ústavnímu soudu dodal zejména výpočty a grafy mapující situaci ohledně výnosnosti a návratnosti solárních elektráren postavených v letech 2009 a 2010, kdy u některých těchto zařízení mohla návratnost investic klesnout až 8 či 9 letům, tj. hluboko pod zákonnou dobu garance.

Ke všem uvedeným vyjádřením orgánů státní správy pak opět podali Ústavnímu soudu svoji repliku navrhovatelé ústavní stížnosti. K námitce ochrany veřejného zájmu nabídli argument, že pokud se touto společenskou hodnotou chce stát ospravedlňovat při zasahování do práv výrobců energie ze slunečního záření, pak je nemožno pominout, že stát také určitou dobu ochranu veřejného zájmu zanedbával, když potřebná opatření nepřijal v době, kdy by ještě nebyla poškozena část fotovoltaických investic. Dále navrhovatelé oponovali vládnímu názoru, že garance investic byla i po zavedení odvodu

a zrušení daňových prázdнин zachována. Zde namítli především fakt, že garantován sice nebyl zisk, jak vláda správně uvedla, ovšem garantováno bylo zachování výše podpory a ačkoli tato nebyla snížena přímo, odvod do její výše zajisté zasáhl. Stěžovatelé poskytli svoje stanovisko i k návratnosti investic, kdy ERÚ ve svých vyjádřeních uváděl návratnost prostou, zatímco k objasnění skutečného stavu věci je třeba kalkulovat s návratností diskontovanou, jež se nikdy nepohybovala na tak nízké hranici, jakou prezentoval ve svých propočtech ERÚ.⁵⁵ Na závěr navrhovatelé znovu zdůraznili nepravou retroaktivitu napadených ustanovení, která je podle jejich názoru nepřijatelná, když argumentují, že zavedení odvodu bylo značně nepřiměřené a ke stabilizování situace bylo možno učinit i jiná opatření. Ústavní soud pak pečlivě zvážil všechny uvedené názory a v polovině května 2012 vydal svůj nálezn v meritu věci.

3.2.1. Ke stavu legislativní nouze

Jako první se Ústavní soud ve svém rozhodnutí vypořádal s námitkou ke stavu legislativní, v němž byl schválen zákon č. 346/2010 Sb. 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 nspecifikovaných 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.

⁵⁵ Výpočty návratnosti investic do obnovitelných zdrojů jako návratnosti prosté, nikoli diskontované, byly kritizovány již dříve. Některé publikace považují zvolení kritéria prosté návratnosti za ekonomický amatérismus, neboť toto měřítko značně zkresluje skutečné hospodářské výsledky investujících subjektů. Blíže např. LOUŽEK, Marek a Martin KOCOUREK. Fotovoltaika a růst cen elektřiny: sborník textů. Vyd. 1. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, 139 s. ISBN 978-80-86547-97-8. s. 86

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 (ve věci stavebního spoření) 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 podmínek⁵⁶, jejichž existenci v tomto případě neshledal. Namítal zde nutnost posoudit funkci legislativního procesu, jehož součástí je i 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. Ovšem zatímco ve zmíněných dvou případech Ústavní soud napadené zákony zrušil s odloženou vykonatelností tak, aby dal zákonodárci dostatečný prostor k napravení jeho procedurálního pochybení, v případě zrušení daňového osvobození pro ekologické zdroje konstatoval, že navrhovatelé podali svoji stížnost s příliš velkým odstupem od ukončení předmětného legislativního procesu⁵⁷ a konkludentně tak dali najevo, že jim byl tedy poskytnut při schvalování zákonů dostatečný čas pro jejich prostudování a vyjádření vlastního názoru. Ústavní soud tedy v tomto případě shledal, že schvalovací proces proběhl v souladu s ústavními a dalšími předpisy a není třeba z tohoto důvodu předmětnou legislativu derogovat.

3.2.2. K námitce retroaktivity, legitimních očekávání a přezkumu daňových opatření

Podstatnou část nálezu Ústavní soud věnoval údajně retroaktivnímu charakteru napadených ustanovení. V začátku svého odůvodnění této části rozhodnutí konstatoval, že podle svých předchozích nálezů (např. Pl.ÚS 9/08) týkajících se daňových zákonů se

⁵⁶ Srov. § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵⁷ Zatímco v případě nálezů Pl. ÚS 53/10 a Pl. ÚS 55/10 se stěžovatelé ohradili proti stavu legislativní nouze v rámci několika týdnů od vyhlášení sporných zákonů, v případě zrušení daňových prázdin pro ekologické zdroje energie uběhlo mezi vyhlášením příslušných ustanovení ve sbírce zákonů a podáním stížnosti dokonce několik měsíců.

přísně vzato nejedná v případě solárního odvodu o žádnou formu retroaktivity. Zároveň však uvedl, že odvod z elektřiny ze slunečního záření je úzce spojen s celým systémem subvence obnovitelných zdrojů a proto se jeho charakterem bude ve svém rozhodnutí podrobněji zabývat. Je ovšem poněkud s podivem, že se na tomto místě Ústavní soud nevyjádřil ke své příslušnosti k přezkumu daňové legislativy obecně. V minulosti se totiž Soud o možnosti přezkumu daní zmínil např. v rozhodnutích Pl. ÚS 53/10 či Pl. ÚS 29/08 a Pl. ÚS 24/07. V nálezu 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 Soud dodává, že soudní zásah je nutný v případě, kdy daňové předpisy významně porušují princip rovnosti, anebo působí tzv. rdousící efekt ve vztahu k vlastnickému právu. O rdousícím (škrtícím) 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. Ačkoli tedy Ústavní soud ve své rozhodovací praxi hledisko své pravomoci v daňové oblasti uvedl již několikrát, hodilo by pro úplnost rozhodnutí alespoň okrajově zmínit popsané argumenty i v nálezu Pl. ÚS 17/11.

K samotnému problému retroaktivity Ústavní soud v případě odvodu konstatoval, že se jedná o retroaktivitu nepravou, když právě v důsledku odvodu dochází do budoucna k faktickému snížení podpory, jejíž doba garance však počala plynout ještě před účinností zákona 402/2010 Sb. Tato forma retroaktivity je v právu zásadně přípustná,⁵⁸ ovšem i zde lze nalézt výjimky. Soud tedy nadále v nálezu zkoumal, zda jsou takové výjimky dány u napadených ustanovení. Obecně je nepravá retroaktivita přípustná za situace, kdy je zpětně působícími ustanoveními zasahováno do důvěry ve skutkovou podstatu, a význam zákonodárných opatření učiněných ve jménu veřejného zájmu nepřevyšuje zájem jednotlivce na zachování původního právního stavu věci. Jinými slovy pokud je značně narušena individuální právní jistota, s čímž je spojeno legitimní očekávání dotčeného subjektu, zde legitimních očekávání v podobě výnosů ze solárních elektráren. Svoje stanovisko v tomto ohledu Ústavní soud odvodil i

⁵⁸ Srov. např. nález Pl. ÚS 53/10 nebo Pl. ÚS 21/96.

od tematicky příbuzných rozhodnutí soudů některých evropských států, ale i s judikaturou např. Nejvyššího soudu USA, a to až už se jednalo o změny energetické legislativy ve jmenovaných státech či o jiná retroaktivně působící opatření. Nakonec po uvážení všech faktorů Ústavní soud uzavřel, že stát nemůže k odvrácení nepříznivých ekonomických důsledků přijímat taková opatření, která retroaktivně zasahují do práva na vlastnictví určité skupiny subjektů. Taková rozhodnutí nejsou z ústavněprávního hlediska obhajitelná, neboť došlo k porušení legitimního očekávání daného okruhu jednotlivců. Na druhou stranu ovšem připomněl Soud závěry, které učinil ve svém nálezu Pl. ÚS 53/10 ve věci stavebního spoření, kde konstatoval, že pokud se ona legitimní očekávání vztahují k příspěvku nebo podpoře slibované státem, pak musí být brán na zřetel i veřejný zájem na poskytování takových subvencí, a to zvláště v případě, že taková podpora je jakýmsi beneficiem ze strany státu. Za takových podmínek se podle Ústavního soudu nemohou subjekty oprávněné k obdržení příspěvku legitimně spoléhat na jeho původně přislíbenou výši. Zde by se pak jistě dalo polemizovat o charakteru podpory na elektřinu vyráběnou z obnovitelných zdrojů, neboť zde finanční částky poskytované výrobcům energie nejsou jen výhodou poskytnutou za zapojení se do určitého systému (zde do produkce zelené elektřiny, u srovnávaného nálezu do systému stavebního spoření, k němuž stát spořitelům přispíval určité částky, které byly posléze sníženy). Výrobci ekologické elektřiny totiž na rozdíl od spořitelů pomáhali státu plnit závazky stanovené Evropskou unií, tj. národní indikativní cíle.

Ústavní soud nicméně dále konstatoval, že nejdůležitějším hlediskem pro posouzení ústavnosti napadených opatření je doba návratnosti investic, která je poplatná pro zařízení postižená odvodem. Zde pak uzavřel, že původní garantovaná doba, tedy 15 let, zůstává i u těchto výroben zachována a do legitimních očekávání provozovatelů solárních elektráren nebylo zasaženo takovou měrou, aby se tato mohla rovnat ochraně veřejného zájmu, již sporná opatření sledovala. Naopak veřejný zájem na odvrácení nepříznivých sociálně-ekonomických dopadů solárního rozmachu posoudil Ústavní soud jako dostatečně legitimní důvod pro zavedení odvodu a zrušení daňových prázdin pro solární elektrárny. Spolu s tím ještě Soud zdůraznil úlohu vlády a Parlamentu coby orgánů odpovědných za stav veřejných financí, kterým z tohoto titulu přísluší přijímat

všechna možná opatření sloužící k zachování stability veřejných rozpočtů a ekonomiky státu.

3.2.3. K námitce rovnosti subjektů

Ve svém rozhodnutí se musel Ústavní soud vyrovnat i argumentu navrhovatelů, kteří tvrdili, že tím, že odvod byl zaveden jen pro solární elektrárny a navíc jen pro určitou část z nich uvedenou do provozu v letech 2009 a 2010, je zasahováno do rovnosti mezi výrobci zelené energie. Vybraná skupina postižená odvodem byla oproti ostatním výrobcům diskriminována a krácena na výši podpory. K tomu však Ústavní soud poznamenal, že na pojem rovnosti nelze nahlížet jako na absolutní kategorii, nýbrž na kategorii relativní. Zároveň je třeba odlišovat, jedná-li se o rovnost týkající se práv občanských a politických či o rovnost v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv. V druhé jmenované skupině podle Soudu naopak velmi často dochází ke státním zásahům směřujícím k nastolení rovnosti mezi oprávněnými subjekty. V tomto případě tedy nebyla narušena podstata rovnosti, když zavedením odvodu byl vyrovnán pouze nepoměr výší investic, kterou museli vynaložit provozovatelé solárních elektráren investujících v letech 2009 a 2010.

3.2.4. Shrnutí nálezu

Po vyhodnocení všech předložených argumentů dospěl Ústavní soud k závěru, že odvod a zrušení daňových prázdnin pro ekologické zdroje, byť nebyly řešením ideálním, byly řešením nutným pro stabilizování ekonomické situace státu, a proto také řešením ústavně konformním. Dále soud konstatoval, že nejsou dány důkazy k tomu důvodně se domnívat, že prošetřovaná opatření měla na postiženou skupinu výrobců elektřiny ze slunečního záření tzv. rdousící efekt, tj. že do jejich majetkových práv bylo zasaženo takovým způsobem, že jim znemožnilo nadále pokračovat v podnikání v předmětném odvětví. Soud však připustil, že v dotčené kategorii subjektů se mohou nacházet takové individuální případy, které po zavedení odvodu mohou mít problém s dalším financováním své investice a nejsou schopny dostát svým aktuálním závazkům (tedy problém s nedostatečným cash flow). K tomu ve svém rozhodnutí Soud dodal, že

pro tyto konkrétní případy musí zákon počítat s nějakým mechanismem obrany a pokud podobný mechanismus nepředkládá samotný zákon o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů, pak je třeba hledat jej v jiných částech právního řádu. Na tomto místě pak Ústavní soud vyjmenoval zejména nástroje, které k řešení analogických situací nabízí zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád. Jde hlavně o instituty posečkání daně, rozložení daně na splátky či prodloužení lhůty splatnosti, tedy opatření aplikovatelná podle vyjádření Ministerstva financí i na problematiku solárního odvodu.

V případě posečkání daně⁵⁹ by však plátce odvodu, tj. provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy, musel přikročit ke změně způsobu získání prostředků odvodu od poplatníka, tedy výrobce elektřiny. Namísto sražení odvodu, kdy je procentuální částka rovna výši odvodu odečtena z vyplácené výkupní ceny nebo zeleného bonusu a výrobce tak obdrží již podporu zkrácenou odvodem, by bylo nutno aplikovat tzv. vybírání odvodu, tedy metodu, kdy získání prostředků rovnajícím se odvodu je nezávislé na výplatě výkupní ceny či zeleného bonusu. Pokud by tedy plátce docílil posečkání úhrady odvodu, mohl by posečkat i s výběrem částky od poplatníka. Předpokladem je však to, aby poplatník odvodu naplnil závažné důvody stanovené daňovým řádem pro schválení posečkání, tedy např. hrozící majetkovou újmu, která by poplatníkovi nadále znemožnila podnikání. Uvažovat by se pak dalo i žádosti o upuštění od předepsání úroků z posečkání podle § 157 odst. 7 daňového řádu.

Případně by správce daně ještě mohl při výběru odvodu postupovat podle § 36 daňového řádu a prodloužit tak lhůtu d podání vyúčtování, se kterou je spojena i lhůta splatnosti odvodu. To vše opět za předpokladu naplnění závažných důvodů a odvrácení momentálních negativních důsledků zavedení odvodu. Tato opatření nabídnutá Ústavním soudem pak mají sloužit k překlenutí doby, po kterou se dotčený podnikající subjekt bude potýkat s nedostatkem financí.

⁵⁹ §§ 156 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád v platném znění.

3.3. *Shrnutí a zhodnocení*

Jako hlavní argument pro zachování napadených opatření Ústavní soud uvedl, že garance patnáctileté doby návratnosti investic trvá i nadále a proto nebyla porušena legitimní očekávání investorů. Lze si však klást otázku, proč se Soud nezabýval v odůvodnění svého nálezu i garancí výnosů, jež byla v zákoně č. 180/2005 Sb. rovněž přislibována a odvod ji značně narušil. Celý nález Ústavního soudu se nese spíše v takovém duchu, že soudci měli již předem jasno o závěrech, které chtějí v souvislosti s odvodem učinit a hledali pouze nějaké argumenty, kterými by mohli své stanovisko podložit. Celý proces rozhodování se tak zdá proveden jaksi naruby. Ačkoli lze Ústavnímu soudu a mnohým orgánům státní správy přisvědčit v názoru, že ochrana veřejného zájmu a ekonomické situace je velice důležitá a z tohoto pohledu je zavedení odvodu v některých směrech zajisté legitimní, nelze přehlížet jistou laxnost a nedotaženost předmětného nálezu. Soud si při rozhodování ve věci solárních elektráren byl jistě vědom následků, které by zrušení odvodu přineslo. Stát by pak musel vyplácet solárníkům již odvedené finance zpět a navíc by přišel i o prostředky, jejichž přítok do státního rozpočtu předpokládal na další roky.⁶⁰ To však není omluvou pro přehlížení již zmíněného porušení garance výnosů z fotovoltaických elektráren, což je pravděpodobně nejsilnější argument, pro který by odvod nemusel být shledán jako ústavně souladný.

Vzhledem k tomu, že však Ústavní soud dal jasně najevo, že je nutné prověřit jednotlivé případy, ve kterých mohli být výrobci elektřiny ze slunečního záření zkráceni na svých právech, není vyloučeno, že skutečně některé individuální subjekty dosáhnou v dalších soudních jednáních úspěchu. K prostředkům obrany proti odvodu (kromě výše popsaných Soudem jmenovaných institutů daňového řádu) by se nejspíše dalo uvažovat i o žalobě na náhradu škodu podle zákona č. 82/1992 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a to v případech, kdy by odvod a zrušení daňových prázdnin mělo pro dotčeného výrobce skutečně likvidační následky neboli tzv. rdousící efekt. V tomto

⁶⁰ Baroch, Pavel a Fránek, Tomáš. Daně na solární elektrárny platí. Stát ušetří miliardy [online]. Květen 2012 [cit. 2014-8-11]. Dostupné z WWW: <zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/dane-na-solarni-elektrarny-plati-stat-usetri-miliardy/r~i:article:745045/>

ohledu je patrně též zapotřebí zauvažovat nad situacemi, kdy mnozí drobnější investoři mohli již dávno kvůli zavedení odvodu své podnikání coby pro ně nevýdělečnou činnost postoupit jiným dostatečně finančně zajištěným subjektům.⁶¹ V takovém případě byli sice investoři významně zkráceni na svých právech, nicméně situaci vyřešili jinou cestou a soudní ochrany se budou nadále jen stěžít domáhat.

⁶¹ Blíže např. solarninovinky.cz [online]. Listopad 2010 [cit. 2014-8-12]. Skandál: ČEZ skupuje krachující fotovoltaické elektrárny. Dostupné z WWW: <<http://www.solarninovinky.cz/?zpravy/ruzne/2010110703/skandal-cez-skupuje-krachujici-fotovoltaicke-elektrarny>>

4. Současná legislativa

4.1. Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie

Nová legislativa Evropské unie a také množství změn v původní české právní úpravě vyvolalo potřebu schválení nového zákona v oblasti OZE. K 30. květnu 2012 tak byl ve sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 165/2012 Sb. o podporovaných zdrojích energie, jehož valná část nabyla účinnosti až počátkem roku 2013, některá ustanovení se stala účinná však již okamžikem vyhlášení. Tento předpis především implementoval do tuzemského právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Členské státy byly povinny uvést vlastní právní řády do souladu s touto směrnicí do 5. prosince 2010⁶². Přestože tak Česká republika učinila s více než dvouletým zpožděním, neproběhlo schvalování příslušného předpisu vůbec hladce. Přestože vládní návrh zákona putoval do Sněmovny již v květnu 2011, což již samo o sobě překračovala časový limit pro vtělení jmenované směrnice do tuzemského právního řádu. Po přidání mnoha pozměňovacích návrhů a schválení oběma parlamentními komorami putoval zákon k prezidentovi Václavu Klausovi, který k němu však měl výhrady stejně jako k předchozímu zákonu o podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů, ovšem tentokrát se rozhodl předmětný zákon dokonce vetovat. Ve svém vyjádření k vetu předpisu pak prezident uvedl zejména argumenty, že zákon je opět velice nekvalitně zpracovaný, nesystémový a stejně jako původní právní úprava se vydává na tenký led. V souvislosti s tím hlava státu kritizovala i fakt, že podle ní zákon opět neuváženě rozšiřuje okruh podporovaných zdrojů zelené energie a přinese tak státu další neopodstatněné výdaje v době, kdy je třeba zejména provádět opatření úsporná.⁶³ Prezidentovo veto bylo nicméně přehlasováno a zákon o podporovaných zdrojích tak vstoupil v platnost na jaře 2012. V této části práce jsou tak popsány změny, které nová právní úprava na poli obnovitelných zdrojů přinesla.

⁶² Čl. 27 směrnice č. 2009/28/ES.

⁶³ klaus.cz [online]. Březen 2012 [cit. 2014-8-12]. Tisková sdělení. Prezident vetoval zákon o podporovaných zdrojích energie. Dostupné z WWW: <<http://www.klaus.cz/clanky/3065>>

4.1.1. Národní akční plán

Výraznou novinkou, již nový předpis přinesl, je bezesporu zavedení tzv. Národní akčního plánu, tedy dokumentu, který na základě § 3 zákona vypracovává a aktualizuje Ministerstvo průmyslu a obchodu a předkládá jej ke schválení vládě. Národní akční plán má sloužit podle směrnice č. 2009/28/ES jako shrnutí opatření a limitů, jimiž má být docíleno dosažení národních indikativních cílů pro rok 2020 stanovených směrnicí. Pojetí tohoto dokumentu v českém právním řádu však bylo kritizováno již při přípravných legislativních pracích na nové úpravě, a to zejména proto, že limity pro instalovaný výkon jednotlivých druhů obnovitelných zdrojů energie obsažené v akčním plánu jsou zde chápány jako limity maximální, jejichž překročení není žádoucí. Účel plánu by měl být však opačný, a sice stanovit cestu k dosažení určitých hranic chápaných jako minimální, jejichž případné překročení bude pozitivně kvitováno.⁶⁴ Toto tvrzení dokládá zejména dikce § 4 odst. 3 a 8 zákona o podporovaných zdrojích, která stanoví, že podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů se určuje s ohledem na hodnoty předpokládané Národním akčním plánem pro rok 2020. Zároveň však za situace, že jsou hodnoty předpokládané akčním plánem pro určitý rok naplněny či překonány již o dva roky dříve, nestanoví ERÚ pro zařízení uvedená do provozu v roce, který následuje po tomto určitém roce, ve kterém se o podpoře rozhoduje, žádnou podporu. Ostatně i důvodová zpráva k zákonu 165/2012 Sb. výslovně předesílá, že Národní akční plán bude sloužit jako nástroj pro regulaci podpory. Zákon tak v podstatě co se výše a vůbec poskytnutí podpory týče, odkazuje na dokument neprávního charakteru, jakým akční plán v českém pojetí zajisté je. To pak může mít i takové důsledky, kdy podpora bude odepřena např. i malým střešním fasádním instalacím, neboť zkrátka limity pro fotovoltaiku v akčním plánu již byly překročeno a další zařízení do sítě připojována nebudou.⁶⁵ Nutno ještě dodat, že první verze Národního akčního plánu byla vydána již v roce 2010, tedy v době neexistence nového zákona a pouze na základě evropské směrnice.

⁶⁴ Veselý, Jan. Vládní návrh zákona o podporovaných zdrojích - proti proudu? epravo.cz [online]. Zář 2011 [cit. 2014-8-12]. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/vladni-navrh-zakona-o-podporovanych-zdrojich-energie-proti-proudu-76932.html>>

⁶⁵ nazeleno.cz [online]. Srpen 2011 [cit. 2014-8-13]. DOKUMENT: Výhrady asociací obnovitelných zdrojů vůči vládě. Dostupné z WWW: <<http://www.nazeleno.cz/energie/dokument-vyhrady-asociaci-obnovitelnych-zdroju-vuci-vlade.aspx>>

4.1.2. Podpora podle nového zákona

Stejně jako předchozí legislativa, i nový předpis uzákonil subvence obnovitelných zdrojů formou výkupních cen a zelených bonusů. Pravidla pro jejich získání se však v některých ohledech liší. Kromě toho, že se jejich výše a poskytnutí bude odvíjet od akčního plánu, nebudou si výrobci moci libovolně vybrat, kterou formu podpory zvolí, tak svobodně, jako to umožňovala původní právní úprava. Podle § 8 odst. 2 má nyní možnost zvolit si libovolně režim podpory pouze provozovatel výrobního o instalovaném výkonu maximálně 100 kW (s výjimkou vodních elektráren). Takový výrobce může také jednou ročně svoje rozhodnutí změnit, ovšem formy podpory nesmí, stejně jako podle předchozí úpravy, kombinovat. Ostatní výrobci však musí povinně pobírat pouze podporu formou zelených bonusů. Výkupní ceny tak zákon o podporovaných zdrojích odsunul až na druhou kolej. Nutno ovšem dodat, že u solárních zařízení je podle § 4 odst. 5 písm. d) podpora zaručena pouze malých střešním a fasádním instalacím o instalovaném výkonu maximálně 30 kW, zbylá zařízení jsou z podpory zákonem a priori vyloučena. Zároveň též zůstává nadále odepřena podpora tzv. ostrovním systémům, což také pouze navazuje na novelu předchozího zákona (zákon č. 330/2010 Sb., který novelizoval zákon č. 180/2005 Sb.), kterou byla takovým zařízením subvence odebrána.

Výkupní ceny i zelené bonusy jsou opět stanovovány Energetickým regulačním úřadem, ovšem pro režim zelených bonusů jsou nově podle § 9 rozeznávány zelené bonusy tzv. hodinové a roční. Výše ročního zeleného bonusu je stanovena ERÚ na nadcházející kalendářní cenovým rozhodnutím, výše hodinového bonusu se pak mění každou hodinu podle výše ceny silové elektřiny na trhu.⁶⁶ Pro stanovení výše výkupní ceny zůstává v zákoně o podporovaných zdrojích zachována podmínka prosté patnáctileté návratnosti investice, a též zákaz jejího meziročního snížení o více než 5 % za předpokladu, že by návratnost investice klesla pod dvanáct let.⁶⁷ Zároveň nově zákon přidává i opačnou hranici, kdy meziročně nesmí být výkupní cena zvýšena o více než

⁶⁶ Blíže k výpočtům podpory podle nového zákona např. Bechník, Bronislav. Změna systému výplaty podpory obnovitelných zdrojů od 1. ledna 2013. tzb-info.cz [online]. Zář 2012 [cit. 2014-8-13]. Dostupné z WWW: <<http://oze.tzb-info.cz/9299-zmena-systemu-vyplaty-podpory-obnovitelnych-zdroju-od-1-ledna-2013>>

⁶⁷ § 12 odst. 1 písm. a) a odst. 6 zákona č. 165/2012 Sb.

15 %. Maximální možná výše platná pro obě formy podpory je však omezena na 4,5 Kč za 1 vyprodukovanou kWh, což je částka ještě o korunu a půl nižší, než se kterou počítal původní vládní návrh zákona.⁶⁸ Nově je též v § 10 odst. 2 stanoveno, že výkupní cenu hradí tzv. povinně vykupující (tj. pro rok 2014 společnosti E.ON Energie a. s., ČEZ Prodej, s r. o. a Pražská energetika, a. s.)⁶⁹, a to včetně DPH. Naproti tomu zelený bonus hradí výrobci podle § 9 odst. 3 operátor trhu (tedy společnost OTE a. s.). Vzhledem k tomu, že zelený bonus nově není cenou, ale tzv. výplatou podpory, nevztahuje se na něj režim DPH.⁷⁰

Podporu pro zařízení uvedená do provozu před nabytím účinnosti zákona pak řeší § 54, tj. přechodná ustanovení k zákonu o podporovaných zdrojích, přičemž práva provozovatelů takových výroben v zásadě zůstávají stejná jako v režimu zákona č. 180/2005 Sb. Zařízení uvedená do provozu do konce prosince 2012 tak nadále požívají garance podle předchozí právní úpravy a neplatí pro ně, až na výjimky, omezení podle úpravy stávající.

4.1.3. Odvod z elektřiny ze slunečního záření

Co se týče odvodu z elektřiny ze slunečního záření, ten zůstal v dikci nového zákona o podporovaných zdrojích prakticky nezměněn.⁷¹ Nově pouze převzal funkci plátce odvodu operátor trhu. Změna však nastala také v okruhu subjektů od odvodu osvobozených. Nově to byla všechna zařízení s instalovaným výkonem do 30 kW, tj. nejen střešní a fasádní instalace. Předmětem odvodu pak zůstala pouze elektřina vyprodukovaná v roce 2013, což je logické vzhledem k tomu, že předchozí dva roky, na které se odvod vztahoval, již uplynuly. Osvobození od odvodu bylo nejprve vykládáno v souvislosti s nově vymezeným předmětem odvodu v § 14, tj. elektřinou vyrobenou od

⁶⁸ Srov. § 12 odst. 7 a důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 165/2012 Sb.

⁶⁹ eon.cz [online]. [cit. 2014-8-14]. Nový zákon o podporovaných zdrojích energie (FAQ). Dostupné z WWW: <<http://www.eon.cz/cs/o-spolecnosti/informace-pro-partnery/informace-pro-vyrobce-elektřiny/novy-zakon-o-podporovanych-zdrojich-energie.shtml#a14>>

⁷⁰ Nově totiž nepředstavuje zelený bonus úplatu za protiplnění, neboť OTE a. s. neobdrží od výrobců žádnou ekvivalentní službu. Není tedy naplněna podmínka pro uplatnění DPH. Bylo tak nutno nově odůvodnit oprávněnost a výši nároku výrobce na odpočet daně. Blíže viz Informace Generálního finančního ředitelství k uplatňování nároku na odpočet DPH při výrobě elektřiny ve fotovoltaických elektrárnách.

⁷¹ Srov. §§ 14 a násl. zákona o podporovaných zdrojích v původním znění.

ledna 2013. Ačkoli tedy § 17 ustanovující nový rozsah osvobození nabyt účinnosti již okamžikem vyhlášení zákona, tj. na konci května 2012, bylo možné toto osvobození podle finančních orgánů aplikovat až od roku 2013. Opačného názoru však byl Nejvyšší správní soud, když judikoval, že je třeba dbát práv nabytých v dobré víře a též právní jistoty odvodem dotčeným subjektů a § 17 je nutno vykládat samostatně.⁷² Osvobození se tak vztahovalo již na elektřinu vyrobenou od 30. 5. 2012.

4.1.4. Financování podpory elektřiny

Obdobně jako v předchozí právní úpravě, stanovuje zákon č. 165/2012 Sb. tzv. financování podpory elektřiny, kdy operátor trhu, který podporu proplácí, má právo podle § 28 na úhradu nákladů s touto podporou spojených. Tyto náklady jsou pak hrazeny jednak dotacemi ze státního rozpočtu a jednak z prostředků, které tvoří složku ceny elektřiny za přenos a příspěvky za podporu zelené energie, přičemž tyto náklady operátorovi trhu proplácí provozovatel distribuční či přenosové soustavy. Zaručeno tak má být, aby operátor trhu na vyplacení subvence pro obnovitelné zdroje netratil.

4.2. Změny zákona o podporovaných zdrojích

4.2.1. Prodloužení odvodu

Přestože je nová právní úprava účinná pouze relativně krátkou dobu, stihla již dostát určitých změn, z nichž některé opět vyvolaly vlnu nevole mezi výrobcí zelené energie, zejména tedy mezi provozovateli solárních elektráren. Na podzim 2013 totiž prošel parlamentem zákon č. 310/2013 Sb., který s účinností od ledna 2014 novelizoval ustanovení o odvodu a v zásadě jeho trvání prodloužil v nové podobě.

Nadále je tak předmětem odvodu podle § 14 elektřina ze slunečního záření vyrobená od počátku roku 2014 po celou dobu trvání práva na podporu, přičemž se jedná pouze o elektřinu z výroben uvedených do provozu v roce 2010. Změnila se též

⁷² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 25/2013-32 ze dne 7. listopadu 2013.

sazba odvodu, kdy nově stanovena sazba podle § 18 činí v případě výkupní ceny 10 % a v případě zeleného bonusu 11 %.

4.2.2. Transparentnost vlastníků výroben energie

Další změnou, kterou zákon č. 213/2013 Sb. s účinností od července 2014 přinesl, je zavedení nového písm. c) šestého odstavce § 4, který stanovil další podmínku pro přiznání podpory pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Nově je tak podpora odepřena výrobcům majícím formu akciové společnosti či formu obdobnou, pokud nemá tato společnost výhradně zaknihované akcie, jejichž souhrnná nominální hodnota tvoří více než 10 % základního kapitálu společnosti. U zahraničních subjektů pak takový subjekt musí k získání podpory pro stejnou sumu akcií předložit čestné prohlášení o jejich majitelích. Účelem toho ustanovení bylo zejména odhalit vlastníky velkých solárních parků, neboť zejména ty vzbuzovaly v očích veřejnosti vlnu nevole. Od schválení předmětné novely až do účinnosti této její části uplynulo více než čtvrt roku, proto se také tato změna setkala s kritikou, že dotčení výrobci mají dostatek času na to, změnit vlastnickou strukturu svých společností tak, aby novým podmínkám pro přiznání podpory nepodléhali.⁷³

4.2.3 Změna ve financování podpory

Obměny dostal též § 28 zákona o podporovaných zdrojích, který pojednává o financování podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Oproti původnímu znění se nezměnil příjemce tohoto financování, nýbrž ten, z jehož prostředků budou částky nakonec hrazeny. Původní zákon totiž počítal pouze s tím, že operátorovi trhu budou přitékat prostředky pro hrazení podpory de facto od koncových zákazníků pomocí příspěvků na obnovitelné zdroje, které jsou započítány v ceně dodávané elektřiny, případně z dotací ze státního rozpočtu. Nové znění § 28 však zastropovalo s účinností od 2. října 2013 částku příspěvku na obnovitelné zdroje hrazené koncovými zákazníky

⁷³ solarninovinky.cz [online]. Listopad 2013 [cit. 2014-8-14]. Fiasko: Novela kýženou změnu nepřinese, anonymní solární firmy budou dále pobírat miliardy. Dostupné z WWW: <http://www.solarninovinky.cz/index.php?rs=4&rl=2013110102&rm=15#.U-1KVeN_upD>

na částce 495 Kč za MWh a zbylé náklady jsou tak rozloženy mezi jiné subjekty, mj. i výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů, kteří tak nyní hradí náklady spojené s podporou obnovitelných zdrojů ve výši odpovídající množství jimi spotřebované vlastnoručně vyrobené elektřiny či elektřiny prodané jinému účastníkovi trhu bez použití přenosové soustavy.

4.3. Shrnutí a zhodnocení

Nový zákon o podporovaných zdrojích v určitém směru navazuje na původní právní úpravu i s jejími změnami a zároveň se snaží respektovat požadavky obsažené ve směrnici 2009/28/ES. Již sama dikce původního znění tohoto předpisu však vyjadřuje skrze mnohá omezení týkající se obnovitelných zdrojů spíše potřebu jejich regulace jakožto nutného zla, které je třeba akceptovat na základě evropských předpisů, než ochotu a vůli zelenou energii skutečně podpořit.

Polemizovat by se u nového zákona dalo zejména o tom, zda se tuzemskému zákonodárci skutečně podařilo transponovat přání a záměry směrnice č. 2009/28/ES. Stejně jako předchozí směrnice, i tento navazující evropský předpis apeluje na zachování důvěry a jistoty investorů. To bylo porušeno zejména jmenovanou novelou, která prodloužila povinnost odvodu pro některá zařízení - podobně jako v případě prvotního zavedení odvodu. K podobným postupům zákonodárců jednotlivých členských států se v listopadu 2013 vyjádřila i Evropská komise,⁷⁴ která konstatovala, že takovýmto zásahům retroaktivního charakteru se musejí národní vlády vyvarovat. Zároveň ve svém dokumentu k regulaci podpory obnovitelných zdrojů Komise uvedla, že nastavené režimy podpory by měly být dostatečně flexibilní, aby mohly akurátně reflektovat pořizovací náklady investic do obnovitelných zdrojů. Dále Komise uvedla, že systém podpory rozhodně nemá neúměrně zvyšovat ceny energie pro koncové spotřebitele a má postupně začít fungovat na tržním principu, nikoli toliko na podpoře ze strany státu. Zabránit zdražování elektřiny pro zákazníky se tak český zákonodárci snažil zejména novelizací § 28, tedy zastropováním příspěvků na podporu zelené

⁷⁴ europa.eu [online]. Listopad 2013 [cit. 2014-8-14]. EU Commission: Guidance for state intervention in electricity. Dostupné z WWW: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1021_en.htm>

energie. Nové znění tohoto paragrafu však zcela absurdně vede k tomu, že domácnosti využívající solární energii pro vlastní spotřebu si budou muset za tuto energii ještě zaplatit. Vzhledem k tomu, že cílem obnovitelných zdrojů by mělo být mimo jiné ulehčení domácnostem od velkých výdajů za elektřinu, jde zde zákon zcela proti významu zelených úspor a celému účelu podpory obnovitelných zdrojů. Na druhé straně se však ozývají i velké podniky, které neúměrně zatěžuje i zastropovaná podpora příspěvku na obnovitelné zdroje.⁷⁵ Jejich požadavkem je tak další změna zákona a snížení příslušných nákladů na takovou hladinu, která je pro dotčené průmyslové podnikatele únosná. Řešením však jistě není další rozložení povinnosti hradit vícenáklady na podporu zelené energie, nicméně zcela jiná koncepce podpory. Při budoucích změnách příslušných zákonů by tak stát měl především vážít účel obnovitelných zdrojů a zanechat zejména, minimálně co se fotovoltaiky týká, kompletní podporu pro malé domácí instalace, neboť tam lze spatřovat základní stavební kámen podpory zelené energie. Však i evropské směrnice apelují na dostatečný zájem veřejnosti o obnovitelné zdroje, kterého má být docíleno zejména vhodně zvolenými systémy jejich podpory. Pokud tak domácnosti budou spatřovat v takovýchto zdrojích energie pozitivum v podobě ušetřených prostředků, může se ekologie začít těšit značné oblibě a tudíž i rozvoji. Vzhledem k problémům, jaké způsobil např. solární boom, by pak měl být stát v nastavování podmínek pro velké výrobce opatrnější a podporu značně diferencovat podle druhu a velikosti výroby a zároveň svěřit příslušnému regulačnímu orgánu, v tomto případě ERÚ, prostředky, kterými může podporu efektivně korigovat tak, aby odpovídala investičním nákladům.

V případě zákona o podporovaných zdrojích však zákonodárce zvolil takřka opačnou strategii a již samotným zákonem, odkazujícím též na Národní akční plán, podporu a priori značně omezil. Zachován tak není rozumný systém podpory ani pro malé domácí solární zdroje ani pro velké výroby, neboť právě u nich šel zákonodárce z jednoho extrému v podobě příliš štědré podpory do extrému subvence naprosto minimální.

⁷⁵ solarninovinky.cz [online]. Říjen 2013 [cit. 2014-8-14]. Zástupci průmyslu chtějí změnit nový zákon o podporovaných zdrojích energie. Vadí jim vysoké poplatky za OZE. Dostupné z WWW: <http://www.solarninovinky.cz/index.php?rs=4&rl=2013100301&rm=15#.U-1KY-N_upD>

5. Prostředky obrany investorů

Ještě před vydáním nálezu Ústavní soudu v květnu 2012 se pokoušeli někteří investoři domáhat navrácení prostředků stržených jim z výkupních cen a zelených bonusů jako odvod. Celkově se však dotčeným investorům nabízí prostředky obrany dvojí, a sice buď podle tuzemského práva, nebo podle práva evropského, resp. mezinárodního.

5.1. Prostředky tuzemského práva

5.1.1. Stížnost na postup plátce daně a prominutí daně

Vzhledem k tomu, že odvod je z vyplacené výkupní ceny či zeleného bonusu sražen, lze podle daňového řádu postupovat pouze podle jeho § 237, tj. podat stížnost na postup plátce daně. V tomto případě tak investoři coby poplatníci odvodu, kteří měli o správnosti jeho sražení pochybnosti, museli do 60 dnů ode dne, kdy byl odvod sražen, požádat plátce daně o vysvětlení. Nebyli-li spokojeni s vysvětlením plátce, podali investoři stížnost na postup plátce daně místně příslušnému správci daně.⁷⁶ Po zamítavém stanovisku správce daně pak přišlo odvolání k nadřízenému finančnímu orgánu. To bylo ve všech případech též zamítavé, nicméně dotčení investoři se pak mohli vydat cestou správního soudnictví a podat žalobu proti rozhodnutí odvolacího finančního orgánu k příslušnému krajskému soudu a posléze kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Nejvyšší správní soud však taková řízení pravidelně přerušoval a vyčkával na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci solárního odvodu. Po zamítavém stanovisku Ústavního soudu pak ovšem Nejvyšší soud připustil jako odůvodněné pouze případy, kdy žalobce, tj. postižený investor, namítal tzv. rdousící efekt, který na jeho podnikání odvod měl. Jedním z takových případů byla i společnost MGP 2 s. r. o., která v řízení postupovala podle popsaného schématu. První senát

⁷⁶ Podle dřívějšího zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech byly v tomto případě příslušné až do konce roku 2012 finanční úřady neboli územní finanční orgány, nadřízeny jim pak byly finanční ředitelství. Současně je však v této oblasti účinný zákon č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky. Správu odvodu tak vykonávají finanční úřady, kterým je pak nadřízeno Odvolací finanční ředitelství.

Nejvyššího správního soudu pak svým usnesením j. č. 1 Afs 76/2013-39 ze dne 23. 10. 2013 postoupil věc rozšířenému senátu, neboť měl důvodné podezření, že v dosud proběhnutém řízení nebyl prostor pro posouzení otázky, zda měl solární odvod v tomto případě skutečně likvidační účinky. Zároveň však první senát předložil ve svém usnesení argumenty, že rdousící efekt není možno posuzovat v řízení o stížnosti na postup plátce daně, nýbrž je nutno využít jiných institutů, které nabízí daňový řád. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se se jmenovaným usnesením ztotožnil, když ve svém rozhodnutí č. j. 1 Afs 76/2013-57 ze dne 17. 12. 2013 stanovil, že likvidační účinky podle pokynu Ústavního soudu nelze zohlednit v řízení o stížnosti na postup plátce daně podle § 237 daňového řádu ani v navazujících soudních řízeních, nýbrž toliko prostřednictvím §§ 260 a 259 daňového řádu, tj. institutu prominutí daně. Věc vrátil k projednání prvnímu senátu, který tak svým usnesením č. j. 1 Afs 76/2013 - 68 ze dne 21. 1. 2014 žalobcovu stížnost zamítl, když zároveň konstatoval, že jediným možným prostředkem, jak se domoci náhrady v souvislosti s rdousícím efektem v jednotlivých případech, je rozhodnutí ministra financí podle § 260 daňového řádu. Tento případ se tak stal jistým precedentem pro mnohá další řízení, kdy je konečně jednoznačně vymezen procesní postup, pomocí kterého je možno prokázat likvidační účinky solárního odvodu.

5.1.2. Posečkání daně a prodloužení lhůty splatnosti

O institutech posečkání daně podle §§ 156 a násl. daňového řádu a prodloužení lhůty splatnosti podle § 36 daňového řádu bylo již pojednáno v kapitole o ústavně právních aspektech solárního odvodu. Lze tu však ještě podotknout, že posečkání daně by mělo smysl právě jen ve spojitosti s upuštěním od předepsání úroků z posečkání daně podle § 157 odst. 7 daňového řádu. Tyto úroky jsou stanoveny totiž ročně stanoveny ve výši repo sazby vyměřené Českou národní bankou, zvýšenou o sedm procentních bodů. Takové úroky jsou však v podstatě rovny úrokům, jaké by dotčený investor platil bankovní instituci, kdyby si vzal úvěr u ní. Proto lze hodnotit řešení posečkáním daně jako velmi okrajové, pokud by zároveň nebylo přistoupeno k upuštění od úroků.

5.1.3 Žaloba proti České republice na náhradu škody

Již bylo dříve též uvedeno, že žalovat Českou republiku by bylo možno na základě zákona 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V takovém případě by však bylo nutné prokázat určitým způsobem vzniklou škodu. Vzhledem k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kdy prokázat tzv. rdousící efekt je možné jen postupem podle § 260 daňového řádu, bylo by potřeba prokázat vznik škody jiným způsobem, než doložením likvidačního účinku v jednotlivém případě. V tomto ohledu je pak zajímavý názor, že by bylo možno použít žalobu na náhradu škody na základě špatné transpozice evropských směrnic 2001/77/ES a 2009/28/ES do tuzemského právního řádu a zároveň na základě porušení principů primárního práva.⁷⁷ Určité porušení uvedených směrnic již bylo v této práci také naznačeno. Podle Soudního dvora pak musí být k vyslovení odpovědnosti členského státu za škodu naplněny tři podmínky, kdy porušená norma Evropské unie přiznává jednotlivcům určitá práva, porušení takové normy je dostatečně závažné a existuje přímá souvislost mezi porušením evropské normy a vzniklou škodou. Pokud by tedy soudy byly ochotné přijmout argument, že odvod skutečně takové porušení unijní legislativy znamenal, mohli by se investoři domoci svých práv u tuzemské soudní soustavy i touto cestou.

5.2. Prostředky mezinárodního práva

Vzhledem k tomu, že množství investorů, kteří v České republice investovali do solárních elektráren, jsou zahraniční subjekty, mohou se tyto bránit i prostřednictvím arbitráží na základě mezinárodních smluv, jejichž předmětem je ochrana investic. Takovými smlouvami jsou buď dvoustranné smlouvy o ochraně investic, kterých má Česká republika uzavřených několik desítek se státy napříč všemi kontinenty.⁷⁸ Dále je Česká republika též smluvní stranou Evropské energetické charty a Dohody k

⁷⁷ Kolan, Erik. Je solární odvod v rozporu s evropským právem? epravo.cz [online]. Duben 2014 [cit. 2014-8-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/je-solarni-odvod-v-rozporu-s-evropskym-pravem-94184.html>>

⁷⁸ mzv.cz [online]. 2012 [cit. 2014-8-16]. Zahraniční vztahy: Mezinárodní smlouvy. Dostupné z WWW: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/mezinarodni_smlouvy/index.html>

energetické chartě,⁷⁹ která stanovuje obdobné prostředky ochrany, jako bilaterální smlouvy. Účelem těchto smluv je bezesporu přilákat do tuzemska zahraniční investory a vytvořit jim atraktivní prostředí pro podnikání a poskytnout garanci právní jistoty. Tyto smlouvy mají tedy především zaručit určité standardy zahraničním subjektům, a to zejména poskytnutí ochrany investicím⁸⁰, rovné a spravedlivé zacházení s investicí⁸¹, a zdržet se vyvlastnění⁸² či jednání, které by v konečném důsledku mělo účinky rovnocenné vyvlastnění⁸³, tj. tzv. nepřímé vyvlastnění⁸⁴.

Tyto standardy byly odraženy i v pravděpodobně nejznámějším rozhodčím nálezu týkajícím se České republiky, a sice v případě Saluka Investmenst BV versus ČR⁸⁵ (kauza IPB Banky, kterou ČR prohrála). I zde 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 v některých svých nálezech jmenovaných v předchozích kapitolách 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, tj. dojde-li ke rdousícímu efektu. 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 investice.⁸⁶ Ústavní soud navíc v

⁷⁹ BĚLOHLÁVEK, Alexander J. Ochrana přímých zahraničních investic v energetice. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2011, xxii, 425 s. ISBN 978-80-7400-392-9. str. 4 an.

⁸⁰ Srov. např. čl. 2 Dohody mezi ČSFR a Rakouskou republikou o podpoře a ochraně investic (zákon č. 454/1991 Sb.).

⁸¹ Srov. čl. 3 tamtéž.

⁸² Srov. čl. 4 tamtéž.

⁸³ Srov. např. čl. 6 Dohody o vzájemné ochraně a podpoře investic mezi ČSFR a Francouzskou republikou (zákon č. 453/1991 Sb.).

⁸⁴ K tomuto pojmu blíže např. BĚLOHLÁVEK, Alexander J. Ochrana přímých zahraničních investic v energetice. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2011, xxii, 425 s. ISBN 978-80-7400-392-9. s. 79 an.

⁸⁵ mfcz.cz [online]. 2006 [cit. 2014-8-16]. Částečný nález. Dostupné z WWW: <http://www.mfcz.cz/cps/rde/xbcr/mfcz/1a_Castecny_nalez_Saluka_Nomura_CR_CJ.pdf>

⁸⁶ de Heer, L. J., Kraan, P. R. C. Legal Protection in International Tax Disputes - How Investment

nálezu ve věci solárního odvodu zmínil, že odvodem je třeba se zabývat nejen jako daňovým opatřením, nýbrž i jako opatřením, které narušilo garanci podpory pro solární elektrárny. Ústavní soud v tomto případě nakonec dovedl, že odvod a ostatní daňové restrikce jsou ústavně konformní, když je zachována stanovená doba návratnosti investice. Nezabýval se však už argumentem stěžovatelů, že porušena byla navíc ještě garance výše podpory, což je věc od návratnosti investice odlišná. Zde by pak tedy mohl být prostor pro posouzení takového narušení legitimních očekávání investorů právě v mezinárodních arbitrážích, které už někteří dotčení investoři započali.⁸⁷ Poslední informace týkající se těchto sporů jsou však takové, že Česká republika se úspěšně snaží rozbít společný postup investorů a rozdrolit jej na dílčí řízení, která jsou pro investory nákladnější a stát se tak dostává do výhodnější pozice.⁸⁸

5.3. Shrnutí a zhodnocení

Co se prostředků, jimiž mohou investoři chránit svojí investici, týká, nezbyvá jim po vydání předmětného nálezu Ústavního soudu mnoho. Nicméně zejména na základě institutu prominutí daně podle daňového řádu a mezinárodních smluv o ochraně investic se do budoucna mohou najít jednotlivé případy, kdy výrobci energie ze slunečního záření postižení odvodem skutečně získají své odvedené prostředky zpět. Záležet bude v prvním případě na prokázání likvidačních účinků na podnikání dotčeného subjektu, v případě druhé na uvážení instituce vedoucí rozhodující arbitráž, zda odvod (spolu s ostatními daňovými zatíženími) skutečně byl závažným porušením legitimních očekávání investorů, co se výše výnosů ze solárních zařízení týče. Pokud by však zahraniční investoři byli v arbitrážních sporech úspěšní, vyvstala by otázka, zda investoři tuzemští, kteří nejsou chráněni mezinárodními smlouvami, nýbrž toliko vnitrostátním právem, nejsou diskriminováni, když byli zkráceni o odvod stejně, jako

Protection Agreements Address Arbitration. European taxation [online]. 2012, vol. 52, no. 1 [cit. 2014-8-16]. Dostupné z WWW:

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

⁸⁷ solarninovinky.cz [online]. Zář 2013 [cit. 2014-8-16]. Česko bude čelit dalším solárním arbitrážím.

Investoři ladí poslední kroky. Dostupné z WWW: <http://www.solarninovinky.cz/index.php?par=rs_4-rl_2013091905-rm_15#.U_PDWuN_upD>

⁸⁸ ekonomika.idnes.cz [online]. Duben 2014 [cit. 2014-8-16]. Obří solární arbitráž se rozdrobila na sedm sporů, firmy bojují zvlášť. Dostupné z WWW: <http://ekonomika.idnes.cz/solarni-arbitraz-se-droli-firmy-musi-bojovat-zvlast-f9q-/ekonomika.aspx?c=A140418_210903_ekonomika_zt>

jejich zahraniční kolegové. V každém případě by se tak hrozila nová vlna sporů, která by mohla znamenat pro Českou republiku velké finanční ztráty.

Závěr

Hlavním cílem předkládané práce byla analýza vývoje právní úpravy v oblasti obnovitelných zdrojů, její kritické zhodnocení a navržení budoucích směrů, kterými by se měla tato právní oblast ubírat. Důvodem, proč režim podpory obnovitelných zdrojů v České republice nefunguje efektivně, není jen špatně zvolená legislativní úprava, nýbrž i negativní celospolečenský dopad, který tato úprava přinesla. Sporné situace okolo výroby energie ze slunečního záření zvedly vlnu nevole nejen u investorů do zařízení vyrábějících elektřinu ze slunečního záření, ale vyvolaly i bouřlivé reakce stran veřejnosti, když chybně nastavený systém podpory měl za následek prudké zdražování elektřiny. Třetí stranou, která nakonec může pocítit následky původního režimu podpory, je nakonec i sám stát, a to v případě, že někteří investoři budou úspěšní v započatých mezinárodních arbitrážích a podaří se jim prokázat porušení jejich legitimních očekávání.

Ačkoli měl český zákonodárce čas i mnoho příležitostí poučit se z chyb, které byly napáchány zejména mezi lety 2005 až 2010, neučinil tak a v roce 2012 opět schválil předpisy rozporuplného charakteru, které neodpovídaly evropským směrnicím ani samotnému účelu subvencování obnovitelných zdrojů. Do budoucna by tak měl stát při schvalování nových legislativních opatření dbát zejména na skutečný smysl evropské úpravy, která má být do tuzemského právního řádu transponována. Evropská unie se v posledních letech na podporu a vývoj zelené energie skutečně důkladně zaměřila, proto lze předpokládat, že jí vydané předpisy, stanoviska a doporučení budou spíše výsledkem zralých úvah a detailních propočtů, než unáhlených závěrů, které se vyskytují na poli obnovitelných zdrojů v českém právním řádu. Tuzemské zákony se v minulosti snažily možná až příliš doslovně vtělit do vnitrostátních předpisů obsahy evropských směrnic, přitom však byl přehlížen jejich hlavní cíl, a sice vytvoření fungujících systémů subvence výroby energie z obnovitelných zdrojů. Český zákonodárce však tento úkol pojal spíše jako snahu o zřízení co největšího počtu vyrobené zelené energie a nedbal přitom následků, které jeho počínání mohlo vyvolat a nakonec i vyvolalo. Nyní se tak stát musí zodpovídat z vlastních chyb před tuzemskými i mezinárodními soudními a rozhodčími orgány.

Již bylo řečeno, že pokud se mají tedy obnovitelné zdroje do budoucna těšit efektivnímu fungování, musí zejména stoupnout jejich celospolečenská obliba, jako je tomu například v Německu. Pozitivně lze kvitovat fakt, že alespoň některé příčiny solárního boomu, který sebou přinesl i zdražení energií, jsou nyní soudně vyšetřovány, což vyvolává dojem, že stát se snaží se svými pochybeními vyrovnat. Jak jinak lze také vrátit obnovitelným zdrojům, a sluneční energii zejména, dobrou pověst, kterou si pro svou užitečnost a potřebnost zaslouží. Nadále by se měl také zákonodárce snažit zachovat co nejvíce podpory pro malé výroby elektřiny, jejichž vývoj se v posledních letech ocitá spíše na hranici absurdních omezení. Podpora např. malých střešních solárních elektráren může do celého systému přinést kýžené úspory a zajistit tak jeden z pilířů funkčnosti obnovitelných zdrojů. Co se pak týká velkých výroben elektřiny, je vzhledem k technologickému pokroku možné, že tyto budou v nejbližších letech schopné konkurovat konvenčním druhům energie. Do té doby je však potřeba citlivě vážit jejich podporu a nedopouštět se retroaktivních opatření, jež budou mít za následek pouze odliv investorů, kteří definitivně ztratí důvěru ve fungování právního řádu České republiky. Celá právní úprava by tak měla být do budoucna více koncepční a promyšlená, a to i za cenu toho, že by Česká republika například nemusela naplnit závazné cíle stanovené Evropskou unií. Jistě totiž není v pořádku systém, který upřednostňuje kvantitu nad kvalitou.

Seznam použitých zdrojů

Monografie a sborníky

- 1) BĚLOHLÁVEK, Alexander J. Ochrana přímých zahraničních investic v energetice. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2011, xxii, 425 s. ISBN 978-80-7400-392-9.
- 2) DVOŘÁKOVÁ, Veronika. Zdaňování příjmů fyzických a právnických osob 2013/2014. Praha: Linde Praha, 2013, 327 s. ISBN 978-80-7201-916-8.
- 3) KLOZ, Martin, Jan MOTLÍK, Petr PETRŽÍLEK a Martin TUŽINSKÝ. Využívání obnovitelných zdrojů energie: právní předpisy s komentářem. Praha: Linde, 2007, 511 s. ISBN 978-80-7201-670-9.
- 4) LOUŽEK, Marek a Martin KOCOUREK. Fotovoltaika a růst cen elektřiny: sborník textů. Vyd. 1. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, 139 s. ISBN 978-80-86547-97-8.

Odborné články

- 1) Aktualita: Právní regulace solárního boomu. In: Právní rozhledy, 2010, č. 22. Praha: C. H. Beck. ISSN 1210-6410
- 2) Bechník, Bronislav. Je fotovoltaika protěžována? *ekolist.cz* [online]. Říjen 2009 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/je-fotovoltaika-protezovana>
- 3) Bechník, Bronislav. Novelizace vyhlášky o podmínkách připojení. *energie21.cz* [online]. Březen 2010 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW <<http://energie21.cz/novelizace-vyhlasky-o-podminkach-pripojeni/>>
- 4) Bechník, Bronislav. Změna systému výplaty podpory obnovitelných zdrojů od 1. ledna 2013. *tzb-info.cz* [online]. Zář 2012 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://oze.tzb-info.cz/9299-zmena-systemu-vyplaty-podpory-obnovitelnych-zdroju-od-1-ledna-2013>>
- 5) 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. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://belastingrechten.nl/LinkClick.aspx?fileticket=HCJnuc2ew3A%3D&tabid=214>>
- 6) Kolan, Erik. Je solární odvod v rozporu s evropským právem? *epravo.cz* [online]. Duben 2014 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/je-solarni-odvod-v-rozporu-s-evropskym-pravem-94184.html>>
- 7) Mints, Paula. Module pricing: Rational, or just plain nuts? *renewableenergyworld.com* [online]. Listopad 2009 [cit. 2014-8-20]. 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>>
- 8) Nový zákon o podporovaných zdrojích energie (FAQ). *eon.cz* [online]. [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.eon.cz/cs/o->

- spolecnosti/informace-pro-partnery/informace-pro-vyrobce-elektřiny/novy-zakon-o-podporovanych-zdrojich-energie.shtml#a14>
- 9) Nuk, Pavel. ČEPS žádá o pozastavení připojování nových zdrojů OZE. tzb-info.cz [online]. Únor 2010 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://forum.tzb-info.cz/113840-ceps-zada-o-pozastaveni-pripojovani-novych-zdroju-oze>>
 - 10) Polák, Roman. [online]. Březen 2009 [cit. 2014-8-20]. Podpora výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Dostupné z WWW: <<http://www.tzb-info.cz/ceny-paliva-energie/5454-podpora-vykupu-elektřiny-z-obnovitelných-zdroju>>
 - 11) Poncarová, Jana. Fotovoltaika: Vyplatí se výkup elektřiny nebo zelené bonusy?.nazeleno.cz [online]. Říjen 2009 [cit. 2014-8-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.nazeleno.cz/energie/fotovoltaika-1/fotovoltaika-vyplati-se-vykup-elektřiny-nebo-zelene-bonusy.aspx>>
 - 12) Szomolányiová, Jana. Obchodovatelné zelené certifikáty - princip a význam. Biom.cz [online]. 2002-04-09 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://biom.cz/cz/odborne-clanky/obchodovatelné-zelene-certifikaty-princip-a-vyznam>>
 - 13) Veselý, Jan. Vládní návrh zákona o podporovaných zdrojích - proti proudu? epravo.cz [online]. Září 2011 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/vladni-navrh-zakona-o-podporovanych-zdrojich-energie-proti-proudu-76932.html>>
 - 14) Vondráčková, Pavlína. Rizika nekonceptní právní úpravy v oblasti solární energie. epravo.cz [online]. Únor 2011 [cit. 2014-8-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/rizika-nekonceptni-pravni-upravy-v-oblasti-solarni-energie-70874.html?mail>>
 - 15) Zajíček, Miroslav. Fotovoltaický boom v ČR rokem 2010 ve stávajícím rozsahu končí - ovšem se stovkami miliard budoucích nákladů. ekolist.cz [online]. Říjen 2010 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/miroslav-zajicek-fotovoltaicky-boom-v-cr-rokem-2010-ve-stavajicim-rozsahu-konci-ovsem-se-stovkami-miliard-budoucich-nakladu#>>

Internetové zdroje

- 1) Baroch, Pavel a Fránek, Tomáš. Daně na solární elektrárny platí. Stát ušetří miliardy [online]. Květen 2012 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <[zpravy.aktualne.cz http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/dane-na-solarni-elektřiny-plati-stat-usetri-miliardy/r~i:article:745045/](http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/dane-na-solarni-elektřiny-plati-stat-usetri-miliardy/r~i:article:745045/)>
- 2) Česko bude čelit dalším solárním arbitrážím. Investoři ladí poslední kroky. solarninovinky.cz [online]. Září 2013 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <http://www.solarninovinky.cz/index.php?par=rs_4-rl_2013091905-rm_15#.U_PDWuN_upD>
- 3) Dokument: Výhrady asociací obnovitelných zdrojů vůči vládě.nazeleno.cz [online]. Srpen 2011 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.nazeleno.cz/energie/dokument-vyhrady-asociaci-obnovitelných-zdroju-vuci-vlade.aspx>>

- 4) Fiasko: Novela kýženou změnu nepřinese, anonymní solární firmy budou dále pobírat miliardy. Dostupné z WWW: <http://www.solarninovinky.cz/index.php?rs=4&rl=2013110102&rm=15#.U-1KVeN_upD>solarninovinky.cz [online]. Listopad 2013 [cit. 2014-8-20].
- 5) Klímková, Jana. Nejvyšší státní zástupce udeřil na středně velké solárníky. respekt.ihned.cz [online]. Srpen 2014 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://respekt.ihned.cz/c1-62611600-nejvyssi-statni-zastupce-uderil-na-stredne-velke-solarniky>>
- 6) Liberalizace trhu s energiemi. [euroenergie.cz](http://www.euroenergie.cz) [online]. [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.euroenergie.cz/liberalizace.php>>
- 7) Návrh na zahájení řízení na zrušení části zákona č. 402/2010 Sb. a 346/2010 Sb. [usoud.cz](http://www.concourt.cz) [online]. 2011 [cit. 2014-8-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=5059>>.
- 8) Nejčastější dotazy. [solarstar.cz](http://www.solarstar.cz) [online]. [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.solarstar.cz/dotazy>>
- 9) Obří solární arbitráž se rozdrolila na sedm sporů, firmy bojují zvlášť. ekonomika.idnes.cz [online]. Duben 2014 [cit. 2014-8-16]. Dostupné z WWW: <http://ekonomika.idnes.cz/solarni-arbitraz-se-droli-firmy-musi-bojovat-zvlast-f9q-/ekonomika.aspx?c=A140418_210903_ekonomika_zt>
- 10) Skandál: ČEZ skupuje krachující fotovoltaické elektrárny. [solarninovinky.cz](http://www.solarninovinky.cz) [online]. Listopad 2010 [cit. 2014-8-12]. Dostupné z WWW: <<http://www.solarninovinky.cz/?zpravy/ruzne/2010110703/skandal-cez-skupuje-krachujici-fotovoltaicke-elektrarny>>
- 11) Solární elektrárny v ČR: Rezervace neznamená realizaci. [nazeleno.cz](http://www.nazeleno.cz) [online]. Únor 2010 [cit. 2014-8-8]. Dostupné z WWW: <<http://www.nazeleno.cz/energie/krize-fotovoltaiky/solarni-elektrarny-v-cr-rezervace-neznamena-realizaci.aspx>>
- 12) Soud potrestal nenasyté solárníky. [online]. Červen 2014 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.novinky.cz/krimi/340623-soud-potrestal-nenasytne-solarniky.html>>
- 13) Zástupci průmyslu chtějí změnit nový zákon o podporovaných zdrojích energie. Vadí jim vysoké poplatky za OZE. [solarninovinky.cz](http://www.solarninovinky.cz) [online]. Říjen 2013 [cit. 2014-8-14]. Dostupné z WWW: <http://www.solarninovinky.cz/index.php?rs=4&rl=2013100301&rm=15#.U-1KY-N_upD>
- 14) Zelený bonus. [nazeleno.cz](http://www.nazeleno.cz). [online]. [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.nazeleno.cz/zeleny-bonus.dic>>

Politické a informativní dokumenty správních a evropských orgánů

- 1) Bílá kniha o obnovitelných zdrojích energie. europa.eu [online]. [cit. 2014-8-20]. Bílé knihy. Dostupné z WWW <http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_cs.htm>
- 2) Důvodové zprávy:
 - a. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 586/1992 Sb.
 - b. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/1994 Sb.
 - c. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 458/2000 Sb.
 - d. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 180/2005 Sb.

- e. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 137/2010 Sb.
 - f. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 330/2010 Sb.
 - g. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 346/2010 Sb.
 - h. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 402/2010 Sb.
 - i. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 165/2012 Sb.
 - j. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 310/2013 Sb.
- 3) ERÚ. Cenová rozhodnutí č. 1/2002, 1/2003, 26/2003, 10/2004, 10/2005, 8/2006, 7/2007, 8/2008, 5/2009, 2/2010, 7/2011, 4/2012, 4/2013. [online]. [cit. 2014-20-8]. Dostupné z WWW: <<http://www.eru.cz/cs/poze/cenova-rozhodnuti>>
 - 4) ERÚ. Komentář Odboru regulace ERÚ k bodu 3.10. Cenového rozhodnutí ERÚ č. 26/2003 [online]. Listopad 2006 [cit. 2014-5-8]. Dostupné z WWW: <http://www.eru.cz/documents/10540/480387/Koment+k+CR+26_2003.pdf/b1527e83-090e-42e8-8af8-1420bc96740c>
 - 5) ERÚ. Metodika stanovení výkupních cen a zelených bonusů. [online]. [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <www.eru.cz/documents/10540/462902/metodika_180_2005.pdf/80a0ec7c-cb1c-40e4-b7de-f5a4281877a5>a
 - 6) ERÚ. Roční zpráva o provozu ES ČR 2010. [online]. 2011 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z <http://www.eru.cz/documents/10540/462820/Rocni_zprava_provoz_ES_2010.pdf/e33fe1d5-b15c-4a0e-bcc8-08cfaf3252ae> a Roční zpráva o provozu ES ČR 2009 [online]. [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.orael.ru/inside/experience/cz.report.2009/rz/index.htm>> viz citace č. 3
 - 7) ERÚ. Sdělení Energetického regulačního úřadu ze dne 17. září 2010 k problematice ostrovních systémů fotovoltaických elektráren. [online]. Září 2010 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <http://www.eru.cz/documents/10540/487540/Sdeleni+ERU_FVE_ostrovni+provoz+2.pdf/b98c1cee-9399-493d-aeb1-f8e4086e90d1>
 - 8) ERÚ. Tisková zpráva: ERÚ připravuje zastavit podporu OZE. [online]. Únor 2012 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.eru.cz/documents/10540/478231/TZ+NAP+final+22022012.pdf/7c7c84af-0779-4fb3-8cf7-41c689875775>>
 - 9) EU Commission: Guidance for state intervention in electricity. europa.eu [online]. Listopad 2013 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1021_en.htm>
 - 10) Generální finanční ředitelství. Informace Generálního finančního ředitelství k uplatňování nároku na odpočet DPH při výrobě elektřiny ve fotovoltaických elektrárnách.
 - 11) Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu
 - 12) Ministerstvo průmyslu a obchodu. Národní akční plán České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů. [online]. Říjen 2010 [cit. 2014-8-10]. Dostupné na WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument79564.html>>
 - 13) Ministerstvo průmyslu a obchodu. Zpráva o plnění indikativního cíle výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů za rok 2010. [online]. Listopad 2011 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument92086.html>>
 - 14) Ministerstvo zahraničních věcí. Zahraniční vztahy: Mezinárodní smlouvy. mzv.cz [online]. 2012 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW:

<http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/mezinarodni_smlouvy/index.html>

- 15) Rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslavy Němcové o vyhlášení stavu legislativní nouze, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, rozhodnutí předsedy č. 7 z roku 2010
- 16) Support for electricity from renewable energy sources. europa.eu [online]. Květen 2006 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <europa.eu/legislation_summaries/energy/renewable_energy/l24452_en.htm>
- 17) Václav Klaus. Tisková sdělení. Prezident republiky Václav Klaus nepřipojil svůj podpis k zákonu o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. [online]. Duben 2005 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.klaus.cz/clanky/220>>
- 18) Václav Klaus. Tisková sdělení. Prezident vetoval zákon o podporovaných zdrojích energie. [online]. Březen 2012 [cit. 2014-8-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.klaus.cz/clanky/3065>>

Judikatura

- 1) Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 24/07
- 2) Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 29/08
- 3) Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 53/10
- 4) Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 55/10
- 5) Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. : Pl. ÚS 17/11
- 6) Částečný náález 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_Castechny_nalez_Saluka_Nomura_CR_CJ.pdf>a
- 7) Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 76/2013-39
- 8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 76/2013-57
- 9) Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 76/2013 - 68
- 10) Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 25/2013-32

Shrnutí v českém jazyce

Název práce:

Finančněprávní aspekty podpory a zdanění výroby elektřiny ze slunečního záření

Abstrakt

Tato diplomová práce pojednává o tématu podpory a zdanění obnovitelných zdrojů energie, zejména pak výroby energie ze slunečního záření. Toto téma bylo vybráno vzhledem k jeho aktuálnosti a široké medializaci.

Práce je rozdělena do pěti částí, z nichž první detailně mapuje původní právní úpravu obnovitelných zdrojů do roku 2012. Rozebírána je zde jak evropská, tak tuzemská legislativa, s důrazem na podrobnou analýzu systému podpory, který fungoval v České republice na základě zákona č. 180/2005 Sb.

Druhá část práce se zabývá nárůstem solárních zařízení v letech 2009 a 2010. Popsány jsou zde jednak příčiny tohoto solárního boomu, jednak legislativní opatření, která byla provedena z odvrácení negativních následků popisované situace. Zejména se tato část práce věnuje zavedení tzv. odvodu z elektřiny ze slunečního záření, který posléze způsobil velké diskuze a protesty výrobců energie ze slunečního záření. Dále také zrušení osvobození od daně daně z příjmu pro příjmy z ekologických zdrojů.

V další části práce je rozebrán nález Ústavního soudu České republiky, který byl vydán na základě ústavní stížnosti skupiny senátorů. Tato stížnost namítala protiústavnost zmíněného odvodu a zrušení daňového osvobození, a to zejména proto, že podle stěžovatelů působila předmětná ustanovení retroaktivně, tj. zasahovala do právních vztahů vzniklých v minulosti.

Čtvrtá část práce se pak zabývá současně platnou legislativou obnovitelných zdrojů, zejména zákonem č. 165/2012 Sb. Popsána jsou zde nově stanovená pravidla

pro podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů a jejich vývoj. Zároveň je zde tato úprava podrobena kritice, a to zejména s ohledem na znění evropských předpisů.

Poslední část práce se zabývá možnostmi, které mají investoři do solárních elektráren k dispozici pro zpětné získání prostředků odevzdaných jako odvod. Část této kapitoly je věnována i hrozícím mezinárodním arbitrážím.

V závěru práce je shrnut vývoj v oblasti obnovitelných zdrojů a jsou zde popsány některé principy, na kterých by do budoucna měla podpora obnovitelných zdrojů fungovat.

Klíčová slova:

Podpora obnovitelných zdrojů, solární odvod, ochrana investic v energetice

Resume in English language

Name of the Thesis:

Financial and administrative aspects of the support and taxation of solar energy

Abstract

This thesis examines with subsidies and taxes related to renewable energy generation, solar energy generation in particular. I have chosen this topic for its relevance to current situation and ongoing attention it enjoys from the media.

The work comprises of five sections. In the first section, I focus on original renewable energy legislation that was in effect till year 2012. Here I discuss both Czech and European legislation with emphasis on the Czech system of subsidies based on the the Act No. 180/2005 Col.

In the second part, I deal with solar generation boom during 2009 a 2010. I describe both causes of the solar boom and legislation adopted to lessen its negative effects. Specifically, I discuss the levy on solar generation, which has caused widespread debate and protests from the owners of the solar generation installations. Moreover, I discuss the reversals of the income tax exemptions related to renewable electricity generation.

The third part deals with finding of the Constitutional Court of the Czech Republic that reflects constitutional complaint of certain group of senators. This complaint postulated that aforementioned levy and reversal of the income tax exemption are unconstitutional, for they, according to those submitting the complaint, had retroactive effect and thus violated legal relations that originated in the past.

Fourth part of the thesis deals with current legislation related to the renewable energy generation, in particular the Act No. 165/2012 Col. Here, I describe new

regulation of the renewable power generation subsidies as well as its development. In this section, I critically assess this legislation in light the European regulation.

In the final part, I discuss the options available to owner of solar power generation installations to recuperate the levies paid. Part of this chapter is devoted to the threat of international arbitration.

I conclude the thesis by listing several principles that should be reflected in the future operation of renewable power generation subsidies.

Key words:

Support of renewable energy, solar taxation, protection of investments in energetics