



HARTMANN
JELÍNEK
FRÁŇA
a partneři

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ,
HARTMANN, JELÍNEK,
FRÁŇA A PARTNEŘI,
S.R.O.

Hradec Králové, 500 02
Resslova 1253/17a
Tel.: +420 495 534 081
Fax: +420 493 814 911
E-mail: recepcch@hjf.cz
www.hjf.cz

Praha 8, 186 00
Sokolovská 5/49
Tel.: +420 225 000 400
Fax: +420 225 000 444
E-mail: recepcpha@hjf.cz
www.hjf.cz

PARTNEŘI
JUDr. Jiří Hartmann
JUDr. Milan Jelínek
JUDr. Pavel Fráňa, Ph.D.
Mgr. Ludmila Kutějová
Mgr. Jan Maršál
Mgr. Martin Válo

V Hradci Králové dne 28. března 2012

ÚSTAVNÍ SOUD ČR
Joštova 8, 660 83 Brno

Ústavní soud České republiky

Došlo
dne: 28 -03- 2012

Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn./Pl. ÚS 17/11 1+1 krát Přílohy: _____

Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: _____

Navrhovatelé: Skupina dvaceti senátorů Senátu Parlamentu České republiky

Zast. JUDr. Janem Kalvodou, advokátem
se sídlem Praha 6, Bělohorská 262/35, 169 00 Praha 6

Účastníci řízení: Parlament České republiky
1) Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
2) Senát Parlamentu České republiky



Amicus curiae: Sdružení pro ochranu malých a středních výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů se sídlem Náchodská 2106, 549 01 Nové Město nad Metují

Zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem
Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s.r.o.
adresa pro doručování Resslova 1253a, 500 02 Hradec Králové

Sdružení pro ochranu malých a středních výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů tímto Ústavnímu soudu zasílá své stanovisko k vyjádření předsedy vlády a ministerstva financí k návrhu skupiny senátorů v řízení vedeném Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Sdružení sice není účastníkem řízení před Ústavním soudem, přesto však předkládá Ústavnímu soudu své stanovisko, neboť v řízení se jedná o ústavně zaručených základních právech konkrétních právnických osob, které jsou členy Sdružení a na něž posuzovaná právní úprava bezprostředně dopadá. Členové sdružení tímto realizují své právo vyjádřit se ve své vlastní věci a s odkazem na uznávanou zásadu *audiatur et altera pars* žádají Ústavní soud, aby toto stanovisko učinil součástí spisu Ústavního soudu a k argumentům v něm obsaženým při svém rozhodování přihlédl.

za Sdružení pro ochranu malých a středních výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů

JUDr. Milan Jelínek, advokát

Předchází



Advokátní kancelář
Hartmann, Jelínek, Fráňa
a partneři, s.r.o.

Resslova 1253/17a
500 02 Hradec Králové

IČ: 24784681
DIČ: CZ 24784681

ALLIANCE OF BUSINESS LAWYERS

Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s.r.o.,

zapsaná u rejstříkového soudu v Praze, C 173997. IČ: 24784681, DIČ: CZ24784681



V Hradci Králové dne 27. března 2012

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: 28-03-2012	2
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje	

Ústavní soud České republiky

Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn. Pl. ÚS 17/11 _____ krát Přílohy: _____

Navrhovatelé: Skupina dvaceti senátorů Senátu Parlamentu České republiky

Zast. JUDr. Janem Kalvodou, advokátem
se sídlem Praha 6, Bělohorská 262/35, 169 00 Praha 6

Účastníci řízení: Parlament České republiky
1) Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
2) Senát Parlamentu České republiky

Amicus curiae: Sdružení pro ochranu malých a středních výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů
se sídlem Náchodská 2106, 549 01 Nové Město nad Metují

Zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem
Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s.r.o.
adresa pro doručování Resslova 1253a, 500 02 Hradec Králové

i.s. JUDr. Ondřejem Moravcem, Ph.D., advokátem
se sídlem Resslova 1253a, 500 02 Hradec Králové

STANOVISKO K VYJÁDŘENÍ PŘEDSEDY VLÁDY

Předchází

„A právě to je „ad hocism“ , nedůvěra k pravidlům a institucím, protože omezují. Pravda, omezují všechny, ale mne zajímá, že omezují zrovna mne“¹

¹ Kyselá, J.: Ústava jako fackovací panák, <http://hn.ihned.cz/>, navštíveno dne 7.3.2012.

Obecně

1. Sdružení pro ochranu malých a středních výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů (dále jen Sdružení) reprezentuje zájmy konkrétních subjektů, které jsou napadenou právní úpravou přímo dotčeny. Jakkoli tedy sdružení ani jeho jednotliví členové nejsou účastníky řízení před Ústavním soudem, v řízení se jedná právě o jejich o ústavně zaručená základní práva, a proto sdružení považuje sdružení za potřebné předložit Ústavnímu soudu vyjádření k argumentům, které jsou obsaženy ve vyjádření předsedy vlády a Ministerstva financí, které je jeho součástí.
2. Členové sdružení se touto cestou pokouší efektivně uplatnit své ústavně zaručené základní právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) a právo vyjádřit se ve své vlastní právní věci (čl. 38 odst. 2 Listiny). Pakliže je kontrola ústavnosti ustanovení § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. ve znění po novele č. 402/2010 Sb. prováděna na půdorysu abstraktní kontroly norem, považuje Sdružení za prospívající ústavnosti jakožto objektivní kategorii, aby v řízení vedeném Ústavním soudem zaznělo maximum argumentů relevantních pro příslušné rozhodnutí Ústavního soudu.
3. Na základě provedené analýzy vyjádření předsedy vlády a ministerstva financí, lze k argumentům v těchto vyjádřeních obsažených dospět k níže uvedeným závěrům:
4. Ústavní konformitu ustanovení § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb., není možné posuzovat pouze v abstraktní rovině odpovídající ústavnosti v objektivním smyslu, ale především s přihlédnutím k nutnosti chránit ústavně zaručená základní práva adresátů právní úpravy. Napadená právní úprava nepřipustně směřuje proti předem dané a od samého počátku uzavřené skupině adresátů práva a jako taková nesplňuje znak obecnosti.
5. Zákonodárce přijetím této úpravy opět nepřipustně *ad hoc* vstoupil do kompetencí Energetického regulačního úřadu, které byly v minulosti vymezeny zákonnými pravidly, a tato pravidla svévolně suspendoval. Přijatá pravidla nebyla stanovena proto, aby zákonodárce toliko vymezil prostor pro orgán moci výkonné s tím, že on sám těmito pravidly není vázán a je oprávněn je kdykoli v budoucnu změnit, nýbrž proto, aby bylo dosaženo právní jistoty potenciálních investorů. Tato právní jistota byla pošlapána. Přičemž způsob, jakým se tak stalo podkopává samotné základy právního státu založené na tezi, že stát je svým právem vázán.
6. V projednávaném případě tedy nedochází k přezkumu otázek politické povahy, nýbrž věc spadá do samého tvrdého jádra funkcí základních práv, když předmětem řízení je ochrana individuálních subjektivních práv před svévolí většiny.

7. Těžiště argumentace předsedy vlády a ministerstva financí je založeno na tvrzené hrozbě původně nepředvídaného skokového nárůstu ceny elektřiny v důsledku tzv. solárního boomu vyvolaného poklesem vstupních pořizovacích nákladů. Na základě těchto východisek došel údajně zákonodárce k závěru, že se jedná o extrémní změnu poměrů odůvodňující přehodnocení výše poskytnuté státní podpory, a to i u projektů dokončených před účinností přijaté úpravy (tj. před 31.12.2010).
8. Skutečností však je, že (dle údajů uváděných ministerstvem financí) indikativní cíl byl překročen jen zcela nepatrně (o 0,3 procenta), takže rozsah vyplácených státních podpor nelze považovat za extrémní změnu poměrů, nýbrž daleko spíše za dosažení cílového (a tedy žádoucího) stavu. Výše této podpory a tedy náklady pro veřejné rozpočty nejsou naprosto dotčeny tvrzeným snížením pořizovacích nákladů. Opatření snižující výši podpory u již uskutečněných projektů tedy není opatřením, které je způsobilé naplnit sledovaný cíl spočívající v zabránění nárůstu dalších elektráren, které mají být připojeny do sítě (test vhodnosti), neboť se jedná o zařízení již připojená. K restrikcím u již uskutečněných projektů tak neexistuje relevantní důvod.
9. Zákonodárce postupoval při přijímání napadené právní úpravy svévolně, když nerespektoval příkazu minimalizace zásahů do ústavně zaručených základních práv a přijal zákonnou úpravu, která neobstojí ani v dalších krocích testu proporcionality, když neprochází testem potřebnosti ani přiměřenosti v úzkém slova smyslu. V individuálních případech může mít i rdousící účinek.
- 1) **K rozdílu mezi abstraktní kontrolou norem a řízením o ochraně individuálních základních práv**
10. Jakkoli je řízení vedeno na základě návrhu skupinu senátorů a jedná se tedy o řízení o abstraktní kontrole norem, nelze přehlížet, že z hlediska věcného se jedná o ochranu subjektivních, ústavně zaručených, základních práv konkrétních subjektů, adresátů právních norem, přičemž jde o sice početnou, ovšem relativně uzavřenou skupinu adresátů, na něž právní norma dopadá. Jedná se právě o ty výrobce elektrické energie, kteří svá zařízení uvedli do provozu do 31. prosince 2010, kdy předmětná právní úprava nabyla účinnosti (okruh adresátů právní normy se tedy k 31.12.2010 uzavřel).
11. Vyjádření předsedy vlády a ministerstva financí tuto povahu předmětu řízení reflektuje jen velmi nedostatečně, když poukazují na „objektivní ústavnost“ právní úpravy, politickou povahu rozhodování o míře zdanění a když návrhu vytýká jeho obecnost a důkazní nepodloženost. Na str. 14 svého vyjádření předseda vlády dokonce, v návaznosti na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/07 ze dne 9.2.2010, odkazuje adresáty právní normy na případné individuální spory.
12. Tuto úvahu předsedy vlády je nutno odmítnout, neboť rozhodnutí Ústavního soudu v projednávané věci s vysokou pravděpodobností předurčí výsledek

řízení o individuálních právech. S ohledem na jednoznačné znění napadené právní úpravy si lze jen velice obtížně představit takový závěr, který by konstatoval ústavní konformitu napadené právní úpravy *in abstracto*, ovšem s výhradou možné protiústavnosti v jednotlivé věci. V této souvislosti je třeba upozornit na zásadní rozdíl oproti jiným případům (typicky problematika tzv. squeeze-outu, nálezy Pl. ÚS 56/05 ze dne 27.3.2008), v nichž bylo možno přistoupit k zamítnutí návrhu na derogaci s odůvodněním, že ohrožená základní práva musejí být ochráněna v jednotlivých řízeních.

13. V projednávané věci však takový postup není možný v důsledku textace zvolené zákonodárcem, která nezávislému soudu rozhodujícímu o konkrétních subjektivních právech neumožňuje zvážit dopady napadené právní úpravy do ústavně chráněné sféry účastníka řízení.
14. Řízení o kontrole ústavnosti ust. § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. tak je řízením, v němž jsou přímo dotčena ústavně zaručená základní práva jednotlivých adresátů právní úpravy a derogace protiústavních ustanovení obvyčejného zákona jsou v posuzované věci, v kontextu systému koncentrované kontroly ústavnosti, jediným skutečně efektivním prostředkem ochrany ústavně zaručených základních práv adresátů právní normy.

2) K průběhu legislativního procesu

15. Předseda vlády ve svém vyjádření uvádí, že předmětná zákonná úprava byla přijata v korektním legislativním procesu, nikoli ve stavu legislativní nouze, a dotčení navrhovatelé měli možnost se v průběhu legislativního procesu k navrhované úpravě vyjádřit. Napadená úprava byla do návrhu včleněna komplexním pozměňovacím návrhem, s nímž se vláda ztotožnila a podpořila jej. Předseda vlády uvádí, že ministerstvo průmyslu a obchodu zadalo „*v zájmu právní jistoty a předvídatelnosti práva ještě před projednáním návrhu zákona v Senátu zpracování nezávislé analýzy k otázce ústavnosti návrhu.*“
16. S názorem předsedy vlády, že legislativní proces byl standardní, nelze souhlasit. Již skutečnost, že takto zásadní úprava neprošla celým legislativním procesem, v důsledku čehož absentuje obligatorní důvodová zpráva, je sama o sobě nestandardní. Analýza ústavní konformity, o níž se předseda vlády opírá, nebyla nikdy uveřejněna (na rozdíl od veřejné důvodové zprávy, jejíž povinnou součástí je hodnocení ústavní konformity navrhované úpravy) a nemohla se stát předmětem veřejné či politické diskuse. Pro legitimitu práva je zdrcující, pokud je ústavní konformita navrhované úpravy analyzována v neveřejném dokumentu a obligatorní důvodová zpráva se omezuje na nic nevypovídající a zejména pak nezdůvodněné konstatování, že navrhovaná úprava ústavně konformní je.
17. Na důležitosti této skutečnosti nabývá v souvislosti s vyjádřením ministerstva financí, které v bodě č. 68 zpochybňuje existenci legitimních očekávání, když již v roce 2009 měl být ze strany ministerstva průmyslu a obchodu avizován zájem na změně úpravy státní podpory.

18. K tomu je třeba uvést, že pro adresáty právních norem a jejich očekávání musejí být určující především oficiální dokumenty, mající podobu návrhů zákonů či dokonce zákonů již schválených, platných, leč dosud neúčinných. V právním státě má být zvykem, že k adaptaci adresátů právních norem na novou právní úpravu sloužila legisvakanční lhůta – právní jistota je chráněna tím, že právní úprava je dopředu známá a čeká se pouze na to, až nabude účinnosti. Zdá se však, že funkce tohoto klasického institutu byla (svévolně) přehodnocena a legisvakanční lhůta nově neslouží adresátům, nýbrž legislativě samotné, která v průběhu legisvakance platný právní předpis, několikrát změní či odloží jeho účinnost, v některých případech navzdly (zákon o státní službě je příkladem tohoto jevu).
19. Průběh legislativního procesu tedy nebyl korektní, neboť byl veden takovým způsobem, který adresáty právní úpravy uvrhl do stavu značné nejistoty, aniž by pro zvolený postup existoval legitimní důvod, když normotvůrce nebyl nucen reagovat na skutečnosti vzniklé až v průběhu legislativního procesu.

3) K existenci legitimních očekávání

20. Předseda vlády a ministerstvo financí ve svých vyjádřeních zpochybňují existenci legitimních očekávání (resp. jejich dotčení) na straně investorů. Ministerstvo financí tento svůj názor odůvodňuje v bodě 2.1 těmito tezemi:
- a) zásah do probíhajícího ekonomického života je možný,
 - b) dosavadní právní vztah neomezuje zákonodárce v korekci míry přerozdělování,
 - c) zásah veřejné moci do regulace v případě objektivních skutečností je přípustný,
 - d) při hodnocení rizik podnikání patří mezi rizika i možnost legislativních změn.
21. V prostředí právního státu si nelze představit vyšší míru legitimacy očekávání než tu, která byla založena zákonem. Zákonem č. 180/2005 Sb. byl zákonodárcem artikulován veřejný zájem na podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Zároveň se jednalo o nástroj sloužící k plnění závazků, které České republice vyplývají z evropského práva.
22. Zákon č. 180/2005 Sb. v ust. § 6 odst. 4 stanovil mechanismus budoucího vývoje výkupních cen. Dle tohoto ustanovení platí, že *výkupní ceny stanovené Úřadem pro následující kalendářní rok nesmí být nižší než 95 % hodnoty výkupních cen platných v roce, v němž se o novém stanovení rozhoduje.*
23. Ze shora uvedeného vyplývá, že legitimní očekávání na straně adresátů právní úpravy byla založena.

24. Dó očekávání založených ustanovením § 6 odst. 4 zákona č. 180/2005 Sb. bylo zasaženo již novelou č. 137/2010 Sb. (účinnou od května 2010), která ustanovení doplnila tak, že jeho první věty (viz výše) se nepoužije *pro ty druhy obnovitelných zdrojů, u kterých je v roce, v němž se o novém stanovení výkupních cen rozhoduje, dosaženo návratnosti investic kratší než 11 let*. Tato novela byla přijata v době, kdy již existovaly skutečnosti, z nichž mělo být – dle tvrzení vlády – adresátům práva zřejmé, že státní podpora bude korigována. Bylo by možné vést diskusi o tom, zda již novela č. 137/2010 Sb., není v rozporu s ústavním pořádkem. Předmětem ústavního přezkumu však je až zavedení srážkového odvodu.
25. Je třeba odmítnout námitky předsedy vlády a ministerstva financí, které dovozují zánik těchto legitimních očekávání z informativních materiálů vlády, resp. ministerstva průmyslu a obchodu, když v tomto odkazují na judikaturu Evropského soudního dvora. Tyto námitky (odkazy na jakékoli informativní materiály) jsou však zcela irelevantní v situaci, kdy po jejich uveřejnění vstoupil do legislativního procesu vládní návrh zákona, který se snížením výkupních cen (za energii dodanou již připojenými zařízeními) ani jejich zatížení srážkovým odvodem nepočítal.
26. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona č. 180/2005 Sb. (později přijaté jako zákon č. 402/2010 Sb.) je zřejmé, že omezování podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů bylo vládou zvažováno formou snížení této podpory pro budoucí, tj. dosud nerealizované projekty, nikoli však formou dodatečné změny podmínek u projektů již realizovaných. Legitimní očekávání adresátů právní úpravy proto nemohla zaniknout.
27. K jednotlivým tezím ministerstva financí je třeba uvést následující:
- Ad a) zásah do probíhajícího ekonomického života je možný
28. Ministerstvo financí ve svém vyjádření uvádí, že právo se mění neustále a že aplikace nové právní úpravy je možná; uvádí přitom příklad zdanění zaměstnaneckých benefitů, které by údajně – v logice navrhovatelů – nebylo možné do skončení pracovního poměru.
29. Tato paralela je nepřipadná, neboť očekávání adresátů návrhem napadené právní úpravy byla založena právě zákonem zakotvenou garancí výkupních cen do budoucna. Bez této garance, která měla zajistit ekonomickou udržitelnost jednotlivých projektů, by nebylo možné dosáhnout splnění závazků České republiky plynoucích z evropského práva.
30. Uvedené tvrzení je jednoznačně dokumentováno zněním důvodové zprávy k návrhu zákona, který byl později schválen a uveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 180/2005 Sb.: „*Na poskytnutí záruky investorům a majitelům zařízení vyrábějících elektřinu z obnovitelných zdrojů, na které se vztahuje podpora podle návrhu zákona, že výše výnosů za jednotku vyrobené elektřiny z obnovitelných zdrojů, plynoucí výrobcům z podpory, bude zachována po dobu*

15 let od uvedení zařízení do provozu (respektive na dobu 15 let pro zařízení uvedená do provozu před nabytím účinnosti zákona).“

31. Jako zcela nepřipadné je třeba odmítnout konstatování předsedy vlády, který na str. 8 svého vyjádření uvádí, že novelizace zákona č. 180/2005 Sb. pilíře podpory zachovává, když i nadále je zaručena garantovaná výše výnosů (nikoli zisků!), neboť konstrukce srážkového odvodu věcně není ničím jiným než snížením garantovaného výnosu.
32. Poskytnutí garance udržení předem dané úrovně výkupních cen do budoucna bylo cílem zákona č. 180/2005 Sb. a zásadní přehodnocení poskytované podpory je tak kvalitativně nesouměřitelná s úpravami daňového systému, když poskytnutí záruk, že podpora bude zachována po dobu 15 let, bylo od samého počátku jedním ze základních pilířů celého systému podpory.

Ad b) dosavadní právní vztah neomezuje zákonodárce v korekci míry přerozdělování

33. Ministerstvo financí ve svém návrhu vychází z předpokladu, že regulace v dané oblasti je *regulací dvoustupňovou, kde v prvním stupni reguluje daně odvětví ERÚ, která je však vázán rámcem, kterým ho zavázal druhý (obecný) regulátor – moc zákonodárná. Z předešlé (pod písm. a) uvedené) teze je vyvozováno, že zákonodárce (narozdíl od ERÚ) není ve své regulační pravomoci ničím omezen. V odst. 53 je výslovně uvedeno, že „dovozování této nemožnosti na základě ustanovení § 6 odst. 4 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů ve znění účinném do 31. prosince, není správné. Jestliže toto některý z adresátů mylně dovozoval, nemůže to být posuzováno v jeho prospěch.“*
34. Uvedený právní názor není pouze v rozporu s ústavním pořádkem, ale i s materiálním ohniskem české ústavnosti. Názor je založen na (Ústavním soudem již v minulosti explicitně odmítnutém) předpokladu, že zákonodárce je oprávněn k čemukoli, pokud se v daném tělese najde dostatečný počet hlasů.
35. Nelze souhlasit již s prvotní představou dvoustupňovosti regulace vycházející z předpokladu, že zákonodárný orgán je nadřazen orgánu moci výkonné. Předpoklad nadřazenosti zákonodárné moci nad ostatními složkami státní moci je neslučitelný se zásadou dělby moci, na níž je celý ústavní pořádek vystavěn.
36. Představa, že zákonodárce není vázán ničím a nikým, pak popírá základní zásady plynoucí z principu materiálního právního státu (vláda práva, které svým obsahem odpovídá fušierovským požadavkům). Jedná se o další příklad jevu, pro který Kysela zavedl výstižný pojem *ad hocismus*.
37. Tvrzení, že ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 180/2005 Sb., které jednoznačně upravilo to, jakým způsobem bude postupováno při stanovování výkupních

cen (konkrétně stanovil, že rozhodovat bude ERÚ a vytvořil mantinely pro jeho rozhodování), *nijak neomezuje zákonodárnou moc* (která nahlíženo očima vyjádření zdá se může cokoli) a dovozování jakýchkoli záruk z jednoznačného znění zákona je mylkou adresáta práva, která nezaslouží žádnou ochranu, je zcela zdrcující pro věrohodnost jednání státu.

Ad c) zásah veřejné moci do regulace v případě objektivních skutečností je přípustný

38. Ministerstvo financí opírá legitimitu, resp. nutnost změny původní právní úpravy klauzulí *rebus sic stantibus*. Argumentuje extrémní změnou původních skutečností, diskusí uvnitř ekonomického odvětví a některými informativními materiály z pocházejícími z vládních kruhů, z čehož dovozuje absenci legitimních očekávání na straně adresátů práva.
39. Z uvedené argumentace lze akceptovat toliko východisko, že změna ekonomických poměrů odůvodňuje změnu právní úpravy. Přitom je však třeba respektovat vzniklá legitimní očekávání.
40. V řízení nebylo jakkoli prokázáno, že by k významné a ústavně relevantní změně poměrů zdůrazňované předsedou vlády a ministerstvem skutečně došlo. Ve vztahu k již realizovaným projektům (na něž jediné navrhovatelé napadená právní úprava dopadne) nelze považovat za relevantní změnu poměrů spočívající ve snížení nákladů spojených s výstavbou oproti stavu, který tu byl v době přijímání původní úpravy, neboť adresáti právní úpravy zcela legitimně při přípravě svých obchodních plánů vycházely ze zákonem stanovených výkupních cen.
41. V souvislosti s tvrzenou změnou poměrů, již se předseda vlády a ministerstvo financí dovolávají, lze dále poukázat na skutečnost, že závazky státu plynoucí z evropského práva nejsou v současné době překročeny výrazně, nýbrž pouze zcela nepatrně (dle údaje uvedeného ministerstvem financí jde o 0,3%).
42. Samotné dosažení indikativního cíle přitom v žádném případě nelze považovat za důvod pro snížení podpory již existujícím projektům – skutečnost, že stát dosáhl svého nemůže stát zbavit závazků, které na sebe převzal.

Ad d) při hodnocení rizik podnikání patří mezi rizika i možnost legislativních změn

43. Ministerstvo financí uvádí, že investoři nemohou být chráněni, pokud při hodnocení rizik investice zanedbali riziko legislativních změn. Tento argument je třeba považovat za zcela nepřijatelný, neboť naprosto otevřeně a vědomě popírá zásadu ochrany důvěry jednotlivce v právo.
44. V této souvislosti lze opětovně poukázat na znění důvodové zprávy k návrhu zákona č. 180/2005 Sb., který legitimní očekávání adresátů právní úpravy

založil. Poskytnutí záruk budoucího vývoje výkupních cen bylo od samého počátku součástí záruk poskytnutých státem za účelem splnění povinností, které České republice stanovilo evropské právo.

4) K proporcionalitě zásahu

45. Předseda vlády i ministerstvo financí ve svých vyjádření upozorňují na politickou povahu rozhodování o míře a rozložení zdanění a s tím související nutnost zdrženlivosti Ústavního soudu, aby nedošlo k přenesené politického rozhodování do sféry justice. S odkazem na závěry nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 29/08 ze dne 21.4.2009 je dovozována možnost zrušení právní úpravy v daňové oblasti toliko v případě extrémní disproporcionality takové právní úpravy, resp. v případě protiústavní nerovnosti.
46. Sdružení je však přesvědčeno o tom, že těžiště zásahu do ústavně zaručených základních práv, spočívá jinde, než striktně v oblasti daňové. Obsah napadené právní úpravy a způsob, jakým byla přijata, se ocitá v rozporu se strukturálními principy právního státu, mezi něž patří princip právní jistoty, předvídatelnosti práva a ochrany důvěry adresátů práva v právo.
47. Předmětná právní úprava nestanoví rozsah a rozložení daňového zatížení, jejím smyslem není obstarat státu finanční prostředky nutné pro plnění jeho funkcí, nezabývá se rozložením daňového zatížení jednotlivých sociálních skupin obyvatelstva, tj. neřeší žádné otázky, které by byly předmětem politického boje v rámci svobodné soutěže politických sil s politickou odpovědností jednotlivých aktérů. Předmětem právní úpravy je mocenský zásah do podnikatelského prostředí v konkrétní ekonomické oblasti, přičemž tento zásah směřuje do očekávání adresátů práva, jež byla založena zákonem č. 180/2005 Sb.
48. Rovněž z podrobného vyjádření ministerstva financí je patrné, že v posuzované věci se nejedná o obstarání finančních prostředků potřebných pro chod státu o rozložení daňového břemene mezi jeho jednotlivé daňové poplatníky a podobné otázky politicko-ekonomické povahy.
49. V daném případě nejde o přenášení politického boje před Ústavní soud, nýbrž o řešení otázky, která se bezprostředně dotýká ochrany ústavně zaručených základních práv jednotlivců, kteří jsou adresáty této právní úpravy.
50. Návrh, s nímž se skupina senátorů na Ústavní soud obrátila, tedy nesměruje proti nevhodnosti, neefektivitě či nespravedlnosti rozložení daňového zatížení, nýbrž prvotně proti opuštění shora uvedených obecných východisek právního státu. Není proto žádný důvod opustit standardní test proporcionality ve verzi příkazu k optimalizaci ve prospěch vyloučení tolik extrémní disproporcionality.

51. Pro účely hodnocení zásahu z hlediska jeho proporcionality je na místě připomenout věcnou povahu garancí budoucích výkupních cen, jakož i povahu samého odvodu, jakkoli tyto otázky předseda vláda i ministerstvo pomíjejí.
52. Garance výkupních cen má povahu pobídky k investování finančních prostředků do podnikání v určité oblasti – účelem této pobídky je garantovat, že elektřina vyrobená po dobu životnosti zařízení (nebo alespoň části této doby) bude vykoupena, a to za dopředu (již ve fázi výstavby) předvídatelnou cenu (opět lze odkázat na důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 180/2005 Sb.).
53. Odvodová povinnost založená ust. § 7a zákona č. 180/2005 Sb. znamená svou podstatou snížení dopředu garantované ceny, což je patrné i z vyjádření předsedy vlády, resp. ministerstva financí. Skutečnost, že nedochází ke snížení garantovaných výkupních cen, ale „toliko“ k jejich zvláštnímu zdanění je pouze určitá forma legislativního triku.
54. Teprve až podrobné vyjádření předsedy vlády, resp. ministerstva financí zpracované pro účely řízení před Ústavním soudem identifikuje ústavně relevantní důvody, pro které bylo přistoupeno k zásahu do ústavních práv. Tato poznámka je učiněna v kontextu tvrzení předsedy vlády, že legislativní proces byl standardní.
55. Z vyjádření předsedy vlády a ministerstva financí je patrné, že za účely odůvodňující zásah do ústavně zaručených základních práv investorů jsou považovány úspory státního rozpočtu (potažmo ekonomická prosperita země), zájmy provozovatelů distribuční soustavy a zamezení nárůstu ceny energií pro spotřebitelskou i podnikatelskou veřejnost.
56. Jakkoli lze uvedené cíle považovat do jisté míry za legitimní, nelze souhlasit se závěrem, že přijatá opatření obstojí v testu proporcionality. Sdružení je přesvědčeno, že neobstojí, a to v žádné jeho variantě.
57. Práva provozovatelů distribuční soustavy nejsou vůbec dotčena, neboť navýšení výkupních cen jim je kompenzováno.
58. Ve vztahu k tvrzené změně poměrů (což zřejmě má být považováno za legitimní důvod zásahu do legitimních očekávání) a testu proporcionality je třeba poukázat, že není zřejmá vazba změny poměrů a snížení garantované podpory.
59. Dosažení indikativního cíle (tj. 8% energie vyrobené z obnovitelných zdrojů) není nepředpokládanou změnou poměrů, nýbrž zcela naopak dosažením cílového stavu. Dosažení indikativního cíle spojené s nutností vyplácet z veřejných prostředků garantovanou podporu není možno považovat za překvapivou a extrémní změnu poměrů, nýbrž daleko spíše za dosažení

žádoucího stavu. V žádném případě se nejedná o důvod pro zásah zákonodárce vůči již dokončeným projektům.

60. Nadto, restrikce garantované podpory u již dokončených a připojených zařízení není opatřením, které by bylo způsobilé splnit deklarovaný cíl, neboť zařízení jsou již do sítě připojena a zařízení připojená po 31.12.2010 tímto odvodem zatížena nejsou. Institut srážkového odvodu neprochází již prvním krokem testu proporcionality.
61. Ani snížení některých vstupních nákladů spojených s výstavbou fotovoltaické elektrárny (solární panely) pak není změnou vyvolávající zvýšené náklady na veřejné rozpočty. Snížení vstupních nákladů zátěž veřejných rozpočtů nijak neovlivňuje.
62. Lze tak shrnout, že tvrzená extrémní změna původních ekonomických skutečností vedoucí k tzv. solárnímu boomu může být, v situaci jen zcela nepatrného překročení indikativního cíle, legitimním důvodem k omezení podpory pro projekty budoucí, nikoli však k přehodnocení podpory projektů již uskutečněných.
63. Přijaté opatření selhává i ve druhém kroku testu proporcionality, když se nejedná o opatření, které je potřebné pro ochranu kolidujícího zájmu. Kolidující zájem lze ochránit i bez zásahu do legitimních očekávání adresátů právní úpravy. Stát může závazkům, které na sebe převzal, dostát, ze svých běžných rozpočtových příjmů.
64. Celkový a obecně známý deficit veřejných prostředků nutných k financování fungování státu lze považovat za ekonomickou realitu, nicméně nemůže být chápán jako důvod, pro který lze zasahovat do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce či určité předem vymezené skupině jednotlivců.
65. Ve vztahu k třetímu kroku testu proporcionality je nutno uvést, že nebyla prokázána přiměřenost provedeného opatření a že nebyla respektována zásada minimalizace zásahu do práv adresátů právní úpravy. Zejména není zřejmé, z jakých důvodů byla shledána nedostatečnou korekce systému úpravy výkupních cen provedená zákonem č. 137/2010 Sb.
66. Respektována nebyla ani nutnost chránit konkrétní individuální subjektivní práva v důsledku nepřiměřeně vedeného zásahu, kdy k výpočtu odvodů dochází bez ohledu na ziskovost konkrétního podnikatelského záměru. Právní úprava, jak byla přijata, neumožňuje žádnou individualizaci, a likvidačním způsobem dopadá především na drobné producenty, kteří při své investici použili též cizí zdroje.
67. Pokud by měl být aplikován test proporcionality ve své modifikaci vyloučení extrémní disproporcionality, je třeba uvést, že odvod má potenciální rdousící účinky. Obecně laděná argumentace ministerstva financí a předsedy vlády opírající se o statistické údaje bez reflexe konkrétních případů je irelevantní.

68. Je zřejmé, že možnost přihlédnout ke specifikům individuálních případů je v řízení o abstraktní kontrole norem relativně omezená, což však neznamená, že je možné na ochranu individuálních práv zcela rezignovat.
69. Konkrétní legislativní prostředek zvolený k řešení daného problému zákonodárcem neumožňuje ochranu ústavně zaručených práv dotčených investorů, pro něž má odvodová povinnost rdousící účinky, na úrovni konkrétního případu, neboť pro to napadená zákonná úprava neponechává žádný prostor. V tomto je třeba spatřovat extrémní dispropocionalitu institutu srážkového odvodu a výraz neúcty zákonodárce k dotčeným lidským právům.
70. Byl to přitom zákonodárce, kdo měl konečnou podobu zákonné úpravy zcela ve svých rukou a z jehož vůle byla přijata taková úprava, která neponechala žádný prostor pro zohlednění konkrétních okolností každého jednotlivého projektu, včetně zohlednění návratnosti investice v každém jednotlivém případě.

za Sdružení pro ochranu malých a středních
výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů

JUDr. Ondřej Moravec, Ph.D., advokát
i.s. JUDr. Milana Jelínka, advokáta

