



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném ze soudců a soudkyň Josefa Baxy, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Radovana Suchánka (soudce zpravodaje), Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra, Jiřího Zemánka a Daniely Zemanové, o návrhu **skupiny senátorů**, za niž jedná senátorka Hana Žáková, zastoupené Mgr. Antonínem Kazdou, advokátem, sídlem Hradčanské náměstí 60/12, Praha 1 – Hradčany, na zrušení řádku č. 509 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 29. září 2021 č. 6/2021, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, a cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 30. září 2022 č. 11/2022, kterými se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, za účasti **Energetického regulačního úřadu** jako účastníka řízení, takto:

I. Řízení o zrušení řádku č. 509 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 29. září 2021 č. 6/2021, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, se zastavuje.

II. Návrh na zrušení řádku č. 509 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 30. září 2022 č. 11/2022, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 13. 8. 2022 doručen návrh skupiny 21 senátorů Senátu (dále jen „navrhovatelka“) podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), na zrušení řádku č. 509

cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (dále jen „ERÚ“) ze dne 29. 9. 2021 č. 6/2021, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie. Předmětný řádek cenového rozhodnutí ERÚ č. 6/2021 stanovil pro výrobu elektřiny využitím slunečního záření u fotovoltaických elektráren s instalovaným výkonem od 100 kWp, uvedených do provozu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011, výkupní cenu ve výši 6 838 Kč/MWh a zelený bonus ve výši 5 568 Kč/MWh. Navrhovatelka především argumentovala tím, že cenové rozhodnutí je v této části rozporné s principem rovnosti a zákazem diskriminace podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, právem podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny a čl. 16 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i s ochranou legitimního očekávání spočívající především v dotčení „*práva na zákonnou garantovanou návratnost*“ podle § 6 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), v tehdy účinném znění.

2. Jelikož dne 1. 1. 2023 vstoupilo v účinnost cenové rozhodnutí ERÚ ze dne 30. 9. 2022 č. 11/2022, jehož čl. 12 došlo mimo jiné ke zrušení v předchozím bodu uvedeného cenového rozhodnutí ERÚ č. 6/2021, navrhovatelka podáním doručeným dne 20. 12. 2022 navrhla změnit petit svého návrhu tak, že se nově domáhá zrušení řádku č. 509 cenového rozhodnutí ERÚ č. 11/2022, které s účinností od 1. 1. 2023 upravuje pro aktuální rok tutéž materii. V předmětném řádku cenového rozhodnutí ERÚ č. 11/2022 došlo k úpravě výše výkupní ceny a tzv. zeleného bonusu pro elektřinu vyrobenou fotovoltaickými elektrárnami (dále též jen „FVE“) s instalovaným výkonem od 100 kWp, uvedenými do provozu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011, a to tak, že výkupní cena nově činí 6 975 Kč/MWh (tj. došlo k navýšení částky o 137 Kč/MWh) a zelený bonus byl stanoven ve výši 3 101 Kč/MWh (tj. došlo k jeho snížení o 2 467 Kč/MWh).

3. Usnesením Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 23/22 Ústavní soud připustil změnu návrhu spočívající v jeho rozšíření o návrh na zrušení řádku č. 509 cenového rozhodnutí ERÚ ze dne 30. 9. 2022 č. 11/2022, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie. Vzhledem ke změně petitu návrhu a nahrazení původně napadeného cenového rozhodnutí ERÚ č. 6/2021 (resp. jeho konkrétního řádku) cenovým rozhodnutím č. 11/2022, jakož i s ohledem na zachování podstaty napadené právní úpravy i totožné argumentace navrhovatelky, je předmětem věcného posouzení toliko řádek č. 509 cenového rozhodnutí ERÚ č. 11/2022, když řízení o návrhu na zrušení řádku č. 509 cenového rozhodnutí ERÚ č. 6/2021 Ústavní soud podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zastavil (viz výrok I a bod 25).

II.

Argumentace navrhovatelky

4. Důvody pro zrušení úpravy cenových rozhodnutí ERÚ stanovujících výši výkupní ceny a zeleného bonusu u fotovoltaických elektráren s instalovaným výkonem od 100 kWp, uvedených do provozu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011, navrhovatelka podrobně uvedla ve svém původním návrhu ze dne 13. 8. 2022, směřujícím vůči cenovému rozhodnutí ERÚ č. 6/2021. V podání doručeném Ústavnímu soudu dne 20. 12. 2022, v němž navrhla změnu petitu, v plném rozsahu odkázala na odůvodnění původního návrhu s tím, že podstata obou úprav je totožná a časově na sebe navazují. Neústavnost a nezákonnost napadené části cenového rozhodnutí ERÚ navrhovatelka spatřuje v porušení shora uvedených ustanovení o právech a svobodách (bod 1).

5. Navrhovatelka předesílá, že napadená úprava řádku 509 předmětného cenového rozhodnutí se dotýká poměrně úzkého okruhu adresátů – provozovatelů fotovoltaických elektráren, které byly připojeny do distribuční sítě v lednu a únoru 2011. Zástupci provozovatelů těchto elektráren vedli v období od listopadu 2021 do dubna 2022 s ERÚ jednání, na jejichž základě ERÚ svým šetřením zjistil správnou a přijatelnou výši měrných investičních nákladů, a to v částce 70 mil. Kč/MWp instalovaného výkonu oproti původní výši 55 mil. Kč/MWp odpovídající již zrušené vyhlášce č. 300/2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „vyhláška č. 300/2010 Sb.“). Podle navrhovatelky si byl zákonodárce vědom množství rozestavených elektráren v průběhu roku 2010, které zejména z kapacitních důvodů provozovatelé distribučních soustav nestihnou připojit k elektrizační soustavě, neboť ERÚ k nim nestihne udělit licenci ještě v roce 2010, pročež v čl. II zákona č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, stanovil, že „právo na podporu výroby elektřiny ze zdrojů využívajících energii slunečního záření připojených do přenosové nebo distribuční soustavy vzniklé podle dosavadních právních předpisů zůstává zachováno“. ERÚ však toto zákonné ustanovení při vydávání cenových rozhodnutí fakticky nerespektuje, když v důsledku chybně stanovených výkupních cen nemohou být „skutečně naplněny zákonné garance“ podle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

6. Zejména u fotovoltaických elektráren připojených do sítě mezi 1. 1. 2011 a 28. 2. 2011 není podle navrhovatelky zajištěna výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu jako minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců, jak vyžaduje zákonná úprava i nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367). Navrhovatelka zdůrazňuje, že ERÚ se za celé období let 2004 až 2012 řídil při stanovení výše měrných investičních nákladů doporučeními Českého vysokého učení technického (dále jen „ČVUT“), a to s jedinou výjimkou, elektráren uvedených do provozu v roce 2011. Poukazuje na to, že ve studii ze září 2010 ČVUT „stanovil návrh měrných investičních nákladů pro výrobní nad 30 kW zahrnující výrobní, které se ale výslovně v roce 2011 měly začít stavět, ve výši 66 - 68,6 tis. Kč/kWp“. Přesto ERÚ na rozdíl od všech ostatních let a následného roku 2012 nerespektoval doporučení ČVUT a stanovil měrné investiční náklady pro výrobní nad 100 kW ve výši pouze 55 tis. Kč/kWp. Aktuální tržní výše měrných investičních nákladů má pak správně dosahovat v průměru částky 74,6 tis. Kč/kWp. Navrhovatelka namítá, že ERÚ porušil § 6 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, neboť „při kalkulaci výše podpory... nevyšel z reálných investičních nákladů, ačkoliv mu musely být známy“. Předesílá přitom, že investoři do FVE, kteří nestihli uvést výrobní z jakéhokoliv důvodu do provozu ještě v roce 2010, nepožadují přiznání výše podpory přiznané provozovatelům fotovoltaických elektráren připojených v roce 2010, ale pouze to, aby ERÚ při realizaci svých zákonných kompetencí naplňoval § 6 odst. 3 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (jehož výklad však navrhovatelka současně označuje za „sporný“) a stanovil správně měrné investiční náklady u dotčené skupiny výroben a odpovídající výši podpory tak, aby bylo dosaženo zákonem stanovené návratnosti investice.

7. V návaznosti na v předchozím bodu uvedené poukazuje navrhovatelka na to, že ERÚ mimo jiné na jednání v Senátu dne 1. 12. 2021 potvrdil, že správná výše měrných investičních nákladů pro předmětné FVE činí 70 mil. Kč/MWp instalovaného výkonu, avšak v důsledku nesprávného výkladu zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů „...odmítl aplikovat příslušnou kalkulaci výkupní ceny s měrnými investičními náklady ve výši 70 mil. Kč/MWp, a

to i když stranami byla odsouhlasena“. Měl-li ERÚ stanovit měrné investiční náklady ve výši 70 mil. Kč/MWp, avšak stanovil-li je nakonec ve výši pouze 55 mil. Kč/MWp, pak *„rozdíl činí 15 mil. Kč. Je možné pak učinit elementární úvahu, že když do kalkulace výše podpory ERÚ byla použita hodnota 55 mil. Kč, tak nutným následkem je, že část investice, a to ve výši 15 mil. Kč se investorům nikdy nevrátí. Je to stejné, jako kdyby výrobní podnik prodával své výrobky za vykalkulované ceny a nezahrnul by celou skutečnou investici spojenou s výrobkem. Důsledkem by byla přirozeně ztráta.“* Výsledkem je, že *„zbývá uhradit 18,4 mil. Kč za dobu 20leté životnosti, aby se investice vrátila“.* Navrhovatelka rovněž obsáhle cituje z vyjádření ERÚ poskytnutého Ústavnímu soudu v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11 nebo ze stanovisek orgánů činných v trestním řízení ke konstrukci výkupních cen elektrické energie vyrobené ve FVE, když ty byly v minulosti předmětem podaného trestního oznámení. Navrhovatelka upozorňuje mimo jiné na to, že se nesprávně nerozlišuje mezi návratností investice *„do patnácti let“*, která podle ní není za současného stavu naplnitelná, a návratností *„za patnáct let“*.

8. Navrhovatelka konstatuje, že ekonomický dopad napadené části (řádku) cenového rozhodnutí ERÚ na investici *„je velmi negativní, počáteční hodnota majetku investora je snížena, legitimní očekávání investora není naplněno a lze také konstatovat, že za takto stanovených podmínek by racionálně uvažující investor neučinil toto investiční rozhodnutí a využil by jiné alternativní tržní příležitosti, která by nevykazovala deficit na úhradu investice“*, když vnitřní výnosové procento (tzv. IRR) dosahuje v současné době pouze 3,6 %, místo obvyklých 6 až 7 %. V postupu ERÚ a v řádku 509 napadeného cenového rozhodnutí navrhovatelka shledává porušení shora uvedených základních práv (viz bod 1 *in fine*) a zákonné záruky návratnosti investice a přiměřeného zisku plynoucí ze zákona o podpoře obnovitelných zdrojů. V návaznosti na tvrzení o protiústavnosti napadené úpravy, resp. porušení základních práv a svobod, navrhovatelka blíže odůvodňuje pouze porušení ústavního principu rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, který podle ní spočívá v tom, že dotčený rádek cenového rozhodnutí ERÚ je založen na přímé diskriminaci provozovatelů FVE s výkonem od 100 kWp, uvedených do provozu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011. K výrobcům elektřiny z FVE je totiž přístupováno odlišně, a ačkoliv jde o srovnatelné skupiny osob, toto odlišné zacházení jde dotčeným osobám (provozovatelům FVE uvedeným do provozu v roce 2011) k tíži a není žádným způsobem ospravedlnitelné. Skutečnost, že odlišné zacházení není založeno na diskriminačním kritériu, nemůže být důvodem k závěru o absenci přímé diskriminace.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh Energetickému regulačnímu úřadu, který má jako orgán veřejné moci, jenž jiný právní předpis (blíže viz bod 23) vydal, postavení účastníka řízení, a dále Veřejnému ochránci práv, který je oprávněn vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.

III./a

Vyjádření Energetického regulačního úřadu

10. ERÚ se vyjádřil nejprve k původnímu návrhu na zrušení řádku 509 cenového rozhodnutí ze dne 29. 9. 2021 č. 6/2021, jakož i ke změně návrhu, jímž je napaden týž rádek cenového rozhodnutí ze dne 30. 9. 2022 č. 11/2022, když obě podání navrhovatelky Ústavní soud zaslal

ERÚ k vyjádření se k jejich obsahu. Předdeslal, že je s předmětným problémem seznámen dlouhodobě, když opakovaně jednal s výrobcí elektrické energie, přičemž jde pouze o šest podnikatelů, právnických osob. Upozornil na to, že v téže věci již proběhlo několik správních řízení, následných řízení u civilních soudů, a že rovněž probíhá řízení u Krajského soudu v Brně ve věci tvrzeného nezákonného zásahu. Stěžejním je podle něj „*parametr měrné výše investičních nákladů, který zjednodušeně řečeno představuje omezení velikosti investice, kterou lze na jednotku instalovaného výkonu výroby vynaložit. Zákonná garance se tedy netýká dosažení návratnosti jakékoliv výše investice, kterou výrobce uskuteční, ale musí se jednat o investici přiměřenou, tj. návratnost je garantována pouze ve vztahu k určité výši investice*“.

11. Na rok 2011 stanovil ERÚ vyhláškou č. 300/2010 Sb. měrné investiční náklady na jednotku instalovaného výkonu u výroben s výkonem nad 100 kW ve výši 55 tis. Kč/kW, přičemž z této částky posléze vycházel při koncipování cenových rozhodnutí. Uvedl, že někteří zástupci FVE uvedených do provozu v roce 2011 „*dlouhodobě rozporují správnost stanovení výše investičních nákladů vzhledem k tomu, že výroby připojené k elektrizační soustavě v lednu či únoru 2011 náklady proinvestovaly již v roce 2010, tedy za vyšších nákladů. Z toho důvodu není podle nich výrobnám nad 100 kW připojených v roce 2011 zajištěna patnáctiletá návratnost investice, kterou stanovuje zákon... K výše uvedenému je vhodné poznamenat, že zákon nepředpokládá změnu výkupních cen v průběhu kalendářního roku, taková praxe by byla i obtížně realizovatelná, neboť by bylo do značné míry arbitrární a nemožné jednoznačně stanovit, ke kterému datu v průběhu roku dojde k rozhodné změně parametru měrných investičních nákladů, která bude mít za následek změnu výkupní ceny. Hodnota příslušného technickoekonomického parametru investičních nákladů tak byla stanovena na kalendářní rok podle průzkumu situace na trhu s komponenty a materiály a monitoringu úrovně cen činností uskutečňovaných při výstavbě výroby elektrické energie apod. Hodnota parametru by tak měla odrážet, za jakou hodnotu investice je subjekt, který bude prostředky vynakládat hospodárně, reálně schopen výrobu elektrické energie v daném roce vybudovat a zprovoznit.*“ Ve svém vyjádření dále poukázal na to, že „*v průběhu roku 2010 docházelo v uvedeném segmentu hospodářství k výrazným změnám souvisejícím s tzv. solárním boomem a snižováním nákladů na výstavbu výroben*“, přičemž tyto skutečnosti byly opakovaně popsány soudy a vedly rovněž ke změně zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

12. Energetický regulační úřad potvrdil, že při jednání se zástupci navrhovatelů připustil, že pro FVE uvedené do provozu v roce 2011 „*není pravděpodobné dosažení parametru investičních nákladů ve výši 55 tis. Kč/kW, které by reflektovalo průměrnou hodnotu investice pro tento segment výroben za situace, pokud investiční náklady na tyto výroby byly převážně vynakládány ještě v roce 2010*“. Podle názoru Energetického regulačního úřadu je však „*klíčovým faktorem z hlediska ústavnosti splnění podmínky 15leté návratnosti investic stanovené zákonem o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, nikoliv konkrétní výše technickoekonomického parametru. Jinak řečeno, i na úrovni zákona je garance pro výrobce formulována tím způsobem, že jimi vložené prostředky se vrátí za určitou dobu formou příslušné veřejné podpory. Tato podmínka byla ověřena na původním modelu použitém pro stanovení podpory v roce 2010 na rok 2011 a na údajích o výši investičních nákladů investorů FVE 2011 a lze konstatovat, že je obecně pro výroby uvedené do provozu v roce 2011 dosažitelná (splnění pro konkrétní jednotlivou výrobu není nutné, podstatná je objektivní splnitelnost takové podmínky). Zákonná garance návratnosti investice tak byla zachována.*“ Podle ERÚ, který se opírá o analýzu zpracovanou ČVUT, platí, že „*podle zpracování údajů o výrobnách uvedených do provozu v roce 2011 vyplývá, že pokud by bylo uvažováno o měrných investičních nákladech ve výši 70 tis. Kč/kW, namísto stanovených 55 tis. Kč/kW, když hodnota 70 tis. Kč/kW lépe odpovídá projektům realizovaným v cenách roku 2010, tak při výkupních cenách vycházejících*

z hodnoty 55 tis. Kč/kW by výrobci realizující výroby za náklady do 70 tis. Kč/kW dosáhli návratnosti svých investic v patnáctém roce. Uvedení výrobci by tak měli nižší výnosy, nicméně zákonná garance patnáctileté návratnosti by jim byla zachována. Důvodem toho je, že výpočtový model aplikovaný pro stanovení cen v roce 2010 a 2011 zajišťoval návratnost kratší než požadovaných 15 let, proto je i přes výše uvedené stále splněna zákonná podmínka 15leté návratnosti i pro výroby investorů FVE 2011. Nutno konstatovat, že tento stav se stal následně důvodem stanovení podmínky v rámci vyslovení slučitelnosti podpory ze strany Evropské komise v tzv. notifikačních rozhodnutích, kdy bylo konstatováno, že u některých zdrojů takto mohla být vyplacena nepřiměřená podpora.“

13. Podle názoru ERÚ nedošlo z výše uvedených důvodů k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, ani k porušení zákonné garance návratnosti investice, pročež navrhl, aby Ústavní soud návrh zamítl. Podotkl, že „by teoreticky uvažoval o navýšení hodnoty měrných investičních nákladů a podpory pro tyto zdroje pouze tehdy, pokud by bylo prokázáno, že z hlediska obvyklé výše nákladů na jednotku instalovaného výkonu objektivně nemohli na návratnost investice předpokládanou zákonem dosáhnout, o takovou situaci však nejde. K tomu je třeba učinit výhradu, že by nepochybně musela být zkoumána věcná stránka z hlediska toho, zda skutečným důvodem nezprovoznění výroben není např. nesprávný postup třetí strany, tj. provozovatele distribuční soustavy. Nutno konstatovat, že proti jeho postupu vnitrostátní právo připouští nápravné prostředky, pokud by výrobci rozporovali datum připojení uvedené ve stanovisku k žádosti o připojení či v návrhu smlouvy o smlouvě budoucí o připojení, mohli vést v tomto směru sporné řízení u ERÚ“.

14. Ve druhém vyjádření ke změně petitu návrhu ERÚ uvedl, že „v případě některých podpor může docházet v průběhu času ke změně jejich výše. Předmětný návrh se týká podpory formou výkupních cen, která je v závislosti na zákonné právní úpravě závislá na hodnotě investice vynaložené do realizace příslušného zdroje a nutnosti dosažení návratnosti investice v čase. Podpora formou výkupních cen se tedy typicky v čase nemění, resp. zákonem stanoveným postupem dochází pouze k jejímu indexování (zohledňujícímu inflaci). Z materiálního hlediska lze tedy skutečně na řádek 509 cenového rozhodnutí č. 11/2022 ze dne 30. září 2022, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, hledět jako na řádek 509 cenového rozhodnutí, přičemž argumentaci navrhovatelů k němu lze vztahovat“. Svou argumentaci dále doplnil citacemi z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, a zdůraznil, že Ústavní soud v tomto nálezu spojil dodržení legitimního očekávání výrobců se zachováním podmínky návratnosti investice a dále uvedl, že přiměřený zisk je třeba posuzovat nejen s ohledem na délku stanovené návratnosti (do 15 let), ale celou dobu realizace garantovaných příjmů (20 let). Poznamenal však současně, že „je nejednoznačné, co chtěl Ústavní soud v bodě 86 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 vyjádřit pevně danou výší výnosů, když zároveň je z nálezu zjevné, že výše výnosnosti v rozhodné době na úrovni právního předpisu nebyla stanovena a výše IRR pro jednotlivé zdroje se lišila (a změnila se i po zavedení solárního odvodu), tudíž nešlo o pevně danou výši výnosů“. Nyní posuzovaná věc je podle ERÚ specifická tím, že v případě vyhovujícího nálezu by přesahovala věc projednávanou pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11, neboť „při splnění předpokladu, že by soud dovodil, že se na dotčené výrobce nemá vztahovat podpora pro rok 2011 z hlediska její výše (odvíjející se od stanovených investičních nákladů) a podmínek vzniku nároku na podporu, ale že fakticky se na ně má vztahovat režim odlišný, by bylo třeba se dále zabývat otázkou přiměřené výše výnosnosti, kterou tito investoři mohli legitimně očekávat (nepochybně však i v souvislosti s konstrukcí měrných investičních nákladů popsanou v minulém vyjádření, kdy podpora obecně není poskytována ve výši odpovídající návratnosti konkrétní investice, ale ve výši návratnosti státem stanovené výše investičních nákladů)“.

III./b
Replika navrhovatelky

15. Ústavní soud zaslal obě výše uvedená vyjádřená ERÚ navrhovatelce k případné replice, která svého práva na repliku využila. Navrhovatelka rekapitulovala svůj návrh a doplnila argumentaci v tom směru, že ERÚ je správním orgánem, který je vázán základními zásadami činnosti správních orgánů, protože je „*povinen opravit nesprávně stanovenou výši měrných investičních nákladů a následně provést narovnání výši podpory*“. V opačném případě porušuje zásady ochrany legitimního očekávání a materiální pravdy. Odkazuje rovněž na čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle jehož odstavce 1 platí, že „*podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak*“. Rovněž má podle ní dojít ke zjednání nápravy tak, aby bylo dosaženo souladu cenových rozhodnutí se samotným zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož má ERÚ postupovat transparentně a zajistit nediskriminační přístup všem osobám na energetickém trhu.

16. Navrhovatelka poznamenává, že z pohledu právní úpravy je bezpředmětné, kdy (zda v roce 2010, nebo v roce 2011) splnily dotčené FVE obě podmínky (získání energetické licence a provedení prvního paralelního připojení), neboť „*při správném stanovení měrných investičních nákladů a při správném a stejném výkladu zákona o podpoře náleží investorům stejná zákonná návratnost investice, stejná efektivnost investice měřená vnitřním výnosovým procentem IRR*“. Poznamenává dále, že „*ERÚ sice fakticky správně, ale irrelevantně argumentuje, že v případě investorů FVE 2011 jedna z podmínek nebyla splněna (všichni totiž získali energetickou licenci s předstihem již do konce listopadu 2011). Irelevantnost spočívá v tom, že... nelze situaci vztahovat pouze k těmto investorům, a další principiální irelevantnost spočívá v tom, že nebylo vůbec nutné získat licenci v roce 2010, postačovalo získat licenci až v roce 2011 v lednu a únoru, tedy kdy byla splněna druhá podmínka – provedení prvního paralelního připojení všech cca 55 dotčených FVE, což bylo realizováno právě v lednu a únoru roku 2011 u všech dotčených cca 55 FVE*“.

17. Výklad zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů podávaný ERÚ je nesprávný a rozporný i s vyjádřením ERÚ poskytnutým Ústavnímu soudu v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Navrhovatelka poznamenává, že se ERÚ „*dopouští zásadní manipulace, když argumentuje, že jde o měrné investiční náklady vztahující se pouze ke jmenovaným 6 členům Sdružení FVE 11 a opět podsouvá argument, že jde o individuální stanovení výkupních cen, což není pravda*“. Zdůrazňuje dále, že „*ERÚ zcela irrelevantně uvádí jakousi výhradu, že před tím, než by novelou vyhlášky navýšil měrné investiční náklady na hodnotu jím zjištěných 70 mil. Kč/MWp instalovaného výkonu, tak by zkoumal nepochybně ještě údajnou další věcnou stránku, tj. jak uvedl, jestli zprovoznění dotčených FVE vyroben až v roce 2011 nezpůsobil provozovatel distribuční soustavy porušením svých smluvních závazků vyplývajících ze smluv o smlouvách budoucích o připojení nebo ze smluv o připojení. Tato úvaha a výhrada je zcela nesprávná z důvodů uvedených v předchozím textu. ERÚ tak jen avizuje, že bude pokračovat v každém případě ve svém vrchnostenském chování i v případě, že Ústavní soud potvrdí výklad zákona o podpoře podle svého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a správné provedení výše narovnání z toho vyplývající, a ERÚ bude pak provádět další zkoumání tvrzené věcné stránky*“. Ústavní soud má podle navrhovatelky v souvislosti s notifikačním rozhodnutím Evropské komise, na které odkazuje ve svém vyjádření ERÚ, dále přihlídnout k tomu, že posuzování případné

překompensace i podkompensace podpory se má řídit obvyklým výnosovým procentem investic do FVE v intervalu IRR 6,3 – 8,4 %.

18. Ve své druhé replice navrhovatelka rekapitulovala dosavadní průběh řízení a obsah nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Zdůraznila přitom, že ERÚ „nemá oprávnění stanovit měrné investiční náklady libovolně, v daném případě chybně ve výši 55 mil. Kč/MWp instalovaného výkonu, jak i sám tuto chybovost připouští ve svém dopise ze dne 22. 4. 2022... Postup účastníka řízení musí odrážet hledisko legality, postup podle zákona, v němž nemohou být adresáti právního předpisu účastníka řízení zklamáni... Legitimním očekáváním výrobců bylo nepochybně i s přihlédnutím k argumentaci obsažené v tomto dosažení obvyklé výnosnosti, obvyklého diskontu WACC, IRR min. ve výši 6,3 %, což však splněno ani z daleka není (3,1 %) a znamená jakožto již dlouhodobý následek značné dopady na dotčené provozovatele FVE.“

III./c

Sdělení Veřejného ochránce práv

19. Veřejný ochránce práv vyrozuměním ze dne 13. 9. 2022 sdělil Ústavnímu soudu, že svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevyužije a do řízení jako vedlejší účastník nevstoupí.

III./d

Vyjádření provozovatelů FVE a obchodní společnosti Vysoká škola NEWTON, a. s.

20. Ústavní soud obdržel nevyžádané vyjádření šesti provozovatelů FVE uvedených do provozu v roce 2011, kteří vyjadřují podporu návrhu na zrušení předmětného řádku cenového rozhodnutí ERÚ. Konstatují, že v jejich případě byla výstavba FVE „realizována jako doplněk k hlavnímu podnikání s cílem zmírnit budoucí očekávaný nárůst cen elektřiny. Na místo toho neefektivnost nebo ztrátovost provozu FVE ohrožuje tyto podniky místo toho, aby FVE dosahovaly zákonné výnosnosti a návratnosti investice a přispívaly tak ke zlepšení ekonomiky našich firem“. Zdůrazňují, že „kdyby výzva státu k investici do obnovitelných zdrojů zněla tak, že WACC tedy vnitřní výnosové procento IRR bude na poloviční úrovni než je tržní (souhlasíme s ERÚ stanovenou tržní hodnotou WACC tedy IRR ve výši 6,3 %), tak by to mělo jediný možný důsledek – investoři by neinvestovali a zákon o podpoře by ztratil jakýkoliv smysl“. Přestože ERÚ nakonec uznal, že výše měrných investičních nákladů je nesprávná, nepřistoupil k narovnání výše podpory, což zdůvodnil „účelovým a nesprávným výkladem“ zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

21. Dne 16. 8. 2023 bylo Ústavnímu soudu doručeno nevyžádané vyjádření obchodní společnosti Vysoká škola NEWTON, a. s., označené jako „amicus curiae na podporu navrhovatele“. Ve svém stanovisku především uvedla, že „metodikou stanovení výkupních cen a zelených bonusů vydanou ERÚ posoudila jako správnou a pro stanovení výše podpory vhodnou. Metodika vychází ze základní kritériální podmínky ekonomické návratnosti investic, tj. že čistá současná hodnota investice (Net Present Value) je větší nebo rovna nule ... Splnění této podmínky je podkladem pro rozhodnutí, zda investor bude posuzovanou investicí realizovat.“. Konstatuje, že ve výpočtovém modelu ČVUT a ERÚ pro rok 2011 bylo vnitřní výnosové procento (IRR) správně užito ve výši 6,3 %, a že rovněž valorizace tržeb z výroby elektřiny byla provedena správně, resp. ve výši 2 % ročně, představující minimální možnou částku podle § 2 odst. 9 vyhlášky č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen, v tehdy účinném znění. V posuzovaném modelu však nejsou přesně zohledněny odpisy, když metodika opomněla novelu provedenou zákonem č.

346/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a je nesprávně počítáno s „daňovými prázdninami“, které však rovněž byly zrušeny. Především jsou však nesprávně určeny měrné investiční náklady ve výši 55 mil. Kč/MWp instalovaného výkonu. Kalkulaci je nutné provést podle správných měrných investičních nákladů ve výši 70 mil. Kč/MWp. V závěru vyjádření je zdůrazněno, že rozhodnutí Ústavního soudu v této věci „*bude mít dopad pouze na malou skupinu všech fotovoltaických elektráren s instalovaným výkonem nad 100 kWp připojených v lednu a únoru roku 2011 a týká se povinnosti orgánů veřejné moci dodržovat zásady stanovené zákonem, pokud jde o výši podpory s ohledem na dobrou víru investorů ve správnost správních aktů veřejné moci. Za předpokladu výkupní ceny elektřiny ve výši 16,169 Kč/kWh od 1. 1. 2024 pro dotčenou skupinu FVE pak dosáhne podpora měřená vnitřním výnosovým procentem IRR ve stanovené výši 6,3 % stejné úrovně jako u ostatních fotovoltaických výroben*“.

III./e

Ústní jednání

22. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, protože v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

23. Ústavní soud nejprve považuje za nutné stručně předeslat, že v souladu se svou judikaturou považuje cenové předpisy ERÚ za normativní právní akty *sui generis*, které mají povahu jiných právních předpisů [viz usnesení ze dne 16. 9. 2014 sp. zn. II. ÚS 1870/14; přiměřeně viz též náleze ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135)]; všechna rozhodnutí jsou veřejně dostupná na: <https://nalus.usoud.cz>]. Cenové rozhodnutí vydané správním orgánem podle § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, kterým se stanoví výkupní ceny a zelené bonusy v tabulkách rozdělených podle uvedených druhů technologických postupů a roku uvedení do provozu, totiž nevymezuje okruh adresátů jmenovitě (jako správní rozhodnutí), ale je obecné v tom slova smyslu, že stanovuje okruh adresátů genericky (druhově). Z téhož přístupu vychází rovněž judikatura správních soudů, které odmítají přezkoumávat cenová rozhodnutí s tím, že nejde o správní rozhodnutí, opatření obecné povahy ani o nezákonný zásah (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2014 č. j. 1 Aos 7/2013-41; z právní teorie dále srov. OSADSKÁ, J., HANDRLICA, J. *Přezkum cenových rozhodnutí v energetických odvětvích*. Právní rozhledy, 2017, č. 22, s. 793-799 a další judikaturu tam uvedenou; PLŠEK, J. In ŠIKOLA, L., STEHLÍK, V., OBŮRKA, J. a kol. *Zákon o podporovaných zdrojích energie. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 184). Pravomocí k přezkumu a případnému zrušení cenových rozhodnutí jako tzv. jiných právních předpisů podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky je proto nadán Ústavní soud.

24. Podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení podzákonného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně deseti senátorů. Návrh v této věci podala skupina 21 senátorů, zastoupená v souladu s § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu advokátem. K návrhu byla podle § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu připojena podpisová listina podepsaná každým z těchto 21 senátorů. Navrhovatelka je proto k podání návrhu aktivně legitimována.

25. Jak Ústavní soud předeslal již v bodech 2 a 3 výše, s účinností od 1. 1. 2023 bylo cenové rozhodnutí ERÚ ze dne 29. 9. 2021 č. 6/2021 zrušeno čl. 12 cenového rozhodnutí ERÚ ze dne 30. 9. 2022 č. 11/2022. Toto nové cenové rozhodnutí pak v témže řádku (č. 509) upravilo tutéž materii, přičemž tato skutečnost není ani mezi účastníky řízení sporná (viz bod 14 výše). V návaznosti na účinnost nové právní úpravy proto navrhovatelka změnila petit svého návrhu tak, že se nově domáhá zrušení řádku 509 cenového rozhodnutí ERÚ č. 11/2022, stanovujícího výkupní ceny a zelený bonus pro rok 2023. Vzhledem k časové návaznosti těchto cenových rozhodnutí a totožnému předmětu úpravy připustil Ústavní soud změnu návrhu (petitu), kterou učinila navrhovatelka podáním doručeným dne 20. 12. 2022. V souladu s ustálenou praxí [přiměřeně viz nálezy ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237), ze dne 28. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (N 95/37 SbNU 285) nebo ze dne 8. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443)] přistoupil Ústavní soud v návaznosti na změnu petitu návrhu k zastavení řízení o zrušení řádku č. 509 cenového rozhodnutí ERÚ ze dne 29. 9. 2021 č. 6/2021, a to postupem podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť předmětný cenový předpis ERÚ pozbyl platnosti.

26. Jde-li o návrh na zrušení řádku č. 509 nyní účinného cenového rozhodnutí ERÚ ze dne 30. 9. 2022 č. 11/2022, Ústavní soud konstatuje, že neshledal žádný důvod nepřípustnosti návrhu podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona, a že je podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy příslušný k projednání návrhu (viz bod 23 výše), který splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Ústavní soud si je vědom toho, že ERÚ již pro nadcházející rok 2024 stanovil novým cenovým rozhodnutím ze dne 27. 9. 2023 č. 3/2023 nové výkupní ceny i výši zeleného bonusu, a to vůči předmětným FVE opět v řádku č. 509 tak, že přistoupil ke zvýšení výkupní ceny na 7 115 Kč/MWh (oproti současným 6 975 Kč/MWh) a zelený bonus stanovil ve výši 4 072 Kč (oproti současným 3 101 Kč/MWh). Cenové rozhodnutí ze dne 27. 9. 2023 č. 3/2023 však nabývá účinnosti až dne 1. 1. 2024 (viz jeho čl. 13), přičemž do 31. 12. 2023 (včetně) je stále platným a účinným cenové rozhodnutí č. 11/2022, jehož napadená část je předmětem věcného přezkumu v tomto řízení.

V.

Znění napadené právní úpravy

27. Platné a účinné znění řádku č. 509 cenového rozhodnutí ERÚ ze dne 30. 9. 2022 č. 11/2022 a jeho kontext je následující (napadená část je vyznačena tučně):

(1.8) Výkupní ceny a roční zelené bonusy na elektřinu pro výrobu elektřiny využitím slunečního záření

ř./sl.	Podporovaný druh energie	Datum uvedení výroby do provozu		Instalovaný výkon výroby [kW _e]		Výkupní ceny [Kč/MWh]	Zelené bonusy [Kč/MWh]
		od	do	od	do (včetně)		
	a	b	c	d	e	f	g
500	Výroba elektřiny využitím	-	31.12.2005	-	-	8 864	4 990
502	slunečního záření	1.1.2008	31.12.2008	-	-	18 143	14 269
503		1.1.2009	31.12.2009	0	30	17 022	13 148
504		1.1.2009	31.12.2009	30	-	16 896	13 022
505		1.1.2010	31.12.2010	0	30	15 854	11 980
506		1.1.2010	31.12.2010	30	-	15 727	11 853
507		1.1.2011	31.12.2011	0	30	9 512	5 638
508		1.1.2011	31.12.2011	30	100	7 486	3 612

509	1.1.2011	31.12.2011	100	-	6 975	3 101
510	1.1.2012	31.12.2012	0	30	7 660	3 786
511	1.1.2013	30.06.2013	0	5	4 157	283
512	1.1.2013	30.06.2013	5	30	3 451	0
513	1.7.2013	31.12.2013	0	5	3 644	0
514	1.7.2013	31.12.2013	5	30	2 965	0

VI.

Věcné posouzení návrhu

28. K cenovým rozhodnutím představujícím jiné právní předpisy podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy (viz bod 23 výše) neexistuje v judikatuře Ústavního soudu ustálený a zvláštní postup jejich přezkumu. Proto Ústavní soud v tomto řízení přiměřeně vychází ze tříступňového postupu, který běžně uplatňuje v řízeních o přezkumu mnohých jiných normativních právních aktů, které rovněž spadají do kategorie „jiných právních předpisů“. Nejprve Ústavní soud zkoumá, zda podzákoný právní předpis vydal orgán veřejné moci, který k tomu měl pravomoc, a zda tak učinil ústavně souladným způsobem, a v návaznosti na to posoudí, zda byl právní předpis vydán v mezích zákonného zmocnění (tzv. zákaz postupu *ultra vires*), a až závěrem pak posuzuje samotný hmotněprávní obsah předmětné právní úpravy [přiměřeně např. náleze ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/20 (N 155/101 SbNU 83)]. Aby napadený normativní právní akt obstál, nesmí ani v jednom z těchto kroků vykazovat takové nedostatky, které se ocitají svou povahou v rozporu s ústavním pořádkem, případně se zákonem. Tuto pomyslnou hranici přitom nelze zcela přesně objektivizovat určením konkrétního měřítka, ale naopak je třeba ji hledat vždy s přihlédnutím ke všem významným okolnostem souvisejícím s napadenou právní úpravou [přiměřeně viz náleze ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (N 136/78 SbNU 127)].

29. Dle § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona rozhoduje ERÚ o „regulaci cen podle tohoto zákona, zákona o cenách a přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího kodex sítě harmonizovaných struktur přepravních sazeb pro zemní plyn“, přičemž při regulaci v obecné rovině postupuje podle § 19a energetického zákona, který představuje *lex generalis*. Podle § 12 odst. 1 a 3 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podporovaných zdrojích energie“), ve spojení s § 54 odst. 1 a 2 téhož zákona, pak ERÚ v daném kalendářním roce stanoví na následující kalendářní rok referenční výkupní cenu samostatně pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů, jakož i výši ročního zeleného bonusu na elektřinu. Ustanovení § 12 odst. 10 téhož zákona pak uvádí, že „při stanovení výkupních cen, referenčních výkupních cen, ročních zelených bonusů na elektřinu a ceny za činnost povinně vykupujícího postupuje ERÚ podle zákona o cenách a výši podpory stanoví v cenovém rozhodnutí“. V tom ostatně zákon o podporovaných zdrojích energie koncepčně vychází z již zrušeného § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, na který se odvolává navrhovatelka, a jenž stanovil, že ERÚ „stanoví vždy na kalendářní rok dopředu výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů ... samostatně pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů a zelené bonusy“.

30. Vydání cenového rozhodnutí, kterým je regulována výkupní cena i zelený bonus, má jednoznačný právní základ ve shora uvedených zákonných ustanoveních, přičemž předmětné cenové rozhodnutí bylo vydáno orgánem veřejné moci, který k tomu měl pravomoc a byl věcně příslušným. Ke způsobu přijetí cenového rozhodnutí Ústavní soud konstatuje, že ten není navrhovatelkou zpochybňován, a že při jejím přezkumu sám neshledal žádnou skutečnost odůvodňující závěr, že by cenové rozhodnutí (resp. jeho napadená část) bylo v procesu jeho přijímání a vyhlášení stíženo vadou. Ústavní soud si ověřil, že předmětné cenové rozhodnutí

bylo v souladu s § 17 odst. 9 energetického zákona řádně publikováno v Energetickém regulačním věstníku, a to dne 30. 9. 2022 v částce 13/2022.

31. Ústavní soud současně neshledal, že by ERÚ při vydání předmětného cenového rozhodnutí (jeho napadené části) překročil meze zákonného zmocnění, resp. jednal *ultra vires*. V řádce č. 509 ERÚ stanovil (reguloval) výkupní cenu a výši zeleného bonusu pro elektřinu vyrobenou využitím slunečního záření u FVE s instalovaným výkonem od 100 kWp, uvedených do provozu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011. Stanovení výkupní ceny i zeleného bonusu cenovým rozhodnutím ERÚ, a to i ve vztahu k těmto FVE, spadá do věcné působnosti energetického zákona, jakož i zákona o podporovaných zdrojích energie, když i jeho přechodné ustanovení § 54 odst. 1 mimo jiné stanovuje, že „pro elektřinu z výroben elektřiny uvedených do provozu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pro kterou vznikl nárok na podporu elektřiny výkupními cenami podle dosavadních právních předpisů, vzniká nárok na podporu elektřiny formou výkupních cen podle tohoto zákona. Na výkup elektřiny z těchto výroben se uplatní povinnost povinně vykupujícího podle § 10 odst. 2. Pro elektřinu z těchto výroben elektřiny stanoví Úřad výši podpory elektřiny tak, aby její celková výše odpovídala postupům pro stanovení výše výkupní ceny podle dosavadních právních předpisů a zohledňovala případy dosažení záporné hodinové ceny podle § 11 odst. 4 a případy, kdy na denním trhu s elektřinou organizovaným operátorem trhu nedojde k sesouhlasení nabídky a poptávky podle § 11 odst. 5...“. Podle § 54 odst. 2 téhož zákona pak platí, že „pro elektřinu z výroben elektřiny uvedených do provozu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pro kterou vznikl nárok na podporu elektřiny zelenými bonusy podle dosavadních právních předpisů, vzniká nárok na podporu elektřiny formou ročních zelených bonusů na elektřinu podle tohoto zákona. Na výkup elektřiny z těchto výroben se uplatní povinnost povinně vykupujícího podle § 10 odst. 2. Pro elektřinu z těchto výroben elektřiny postupuje Úřad při stanovení zelených bonusů na elektřinu nebo způsobu jejich stanovení tak, aby jejich výše odpovídala postupům pro stanovení výše zelených bonusů podle dosavadních právních předpisů...“.

32. V návaznosti na výše uvedené lze tak shrnout, že k cenové regulaci vůči FVE s výkonem od 100 kWp uvedených do provozu v roce 2011 přistoupil ERÚ na základě výslovného zákonného zmocnění, nikoliv postupem *praeter legem*, který by byl s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny nepřipustný. Jinými slovy řečeno, řádek č. 509 cenového rozhodnutí č. 11/2022 upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá prostor energetický zákon a zákon o podporovaných zdrojích energie, a současně nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu nebo jinému právnímu předpisu. Ostatně ani o tomto není mezi účastníky řízení sporu. Vytýká-li totiž navrhovatelka napadené části cenového rozhodnutí, resp. ERÚ „svévůli“, činí tak v souvislosti s hmotněprávním obsahem, resp. výši měrných investičních nákladů, které se následně promítly rovněž do napadené právní úpravy. Touto námitkou se bude Ústavní soud zabývat v třetím kroku přezkumu napadené části cenového rozhodnutí.

33. V posledním, a vzhledem k obsahu námitek navrhovatelky zásadním, kroku přezkumu napadené části cenového rozhodnutí, musí Ústavní soud předeslat, že není cenovým orgánem [nález ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237)] a jeho úlohou v řízení o zrušení jiného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy není zjišťovat, u kolika výrobců elektřiny z FVE je výše stanovených měrných investičních nákladů, která je navrhovatelkou zpochybňována, stanovena přesně, nebo nikoliv (přiměřeně viz nález sp. zn. Pl. ÚS 8/02). Stejně tak není úlohou Ústavního soudu, aby nahrazoval správní uvážení ERÚ při stanovení konkrétních výší výkupních cen a tzv. cenového bonusu, natož aby stanovoval, jaká konkrétní výše zisku je „přiměřená“ (srov. § 19a energetického zákona). Uvedené je projevem sebeomezení a minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných státních orgánů.

34. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 posuzujícím ústavnost tzv. solárního odvodu zdůraznil, že „při abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých výrobců, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, s přihlédnutím k míře podnikatelského a ekonomického rizika může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu ...“ (bod 89 odůvodnění), přičemž však současně připustil, že „zjevně nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační (rdousící efekt) či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně“ (tamtéž). Ústavní soud rovněž poznamenal, že „...nejdou rozhodné další podnikatelské a ekonomické parametry jednotlivých FVE zahrnující individuální smluvní podmínky, metodu financování či volbu technologií. Odvětví výroby elektrické energie ze slunečního záření zůstává nadále z veřejných prostředků dotováno více než jiná odvětví... Z řízení před Ústavním soudem nevzešlo zjištění, že výnosem ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů je určitá konkrétní výše čistého zisku. Ostatně tato otázka je otázkou výkladu jednoduchého práva, resp. z hlediska ochrany vlastnického práva sama nedosahuje ústavněprávní intenzity“ (bod 87 odůvodnění). Citovaná východiska jsou přitom přiměřeně použitelná i v nyní posuzované věci.

35. Nelze rovněž odhlédnout od toho, že výše měrných investičních nákladů je upravována prováděcími vyhláškami. Měrné investiční náklady v částce <55 000 Kč/kWp u FVE s instalovaným výkonem nad 100 kWp byly stanoveny již v čl. I vyhlášky č. 300/2010 Sb. V současné době je pak účinnou vyhláška č. 79/2022 Sb., o technicko-ekonomických parametrech pro stanovení referenčních výkupních cen a zelených bonusů a k provedení některých dalších ustanovení zákona o podporovaných zdrojích energie (vyhláška o technicko-ekonomických parametrech). Vyhlášky stanovující výši měrných investičních nákladů ostatně představují samostatné (podzákonné) právní předpisy, které nebyly v řízení před Ústavním soudem napadeny, a z nichž ERÚ při vydávání cenových rozhodnutí vychází. Přestože Ústavní soud není těmito vyhláškami vázán (čl. 88 odst. 2 Ústavy *a contrario*), tak zejména v situaci, kdy je třeba posuzovat návratnost investice v celém období 15leté návratnosti [s tím, že nejpozději v 15. roce (včetně) musí dojít ke splnění kritéria návratnosti – viz dále] a naplnění podmínky přiměřeného zisku pak v období 20leté životnosti FVE (viz dále), není na místě, aby Ústavní soud za konkrétní rok 2023 „matematicky“ posuzoval správnost jednotlivých stanovených částek výkupních cen a zelených bonusů v cenovém rozhodnutí, resp. správnost a přesnost výpočtů jednotlivých měrných investičních nákladů, které mají posléze jako jeden z parametrů vliv na stanovení výše napadených regulativů.

36. Ústavní soud však současně považuje za podstatné zdůraznit, že plně setrvává na právních závěrech vyjádřených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, z nichž některé, byť nevedou ke zrušení nyní napadené části cenového rozhodnutí, dávají za pravdu části argumentů navrhovatelky a vytváří zjevný „impuls“ pro ERÚ, aby při koncipování cenových rozhodnutí pro další období (resp. pro roky 2025 a zejména 2026, kdy „doběhne“ 15letá doba návratnosti) stanovil u dotčených FVE výši výkupní ceny a zeleného bonusu takovým způsobem, že bude v souladu se zákonnými pravidly zajištěna nejpozději 15. rok (včetně) návratnost investice a posléze v období plánované 20leté životnosti FVE také přiměřený zisk. Zda těchto zákonných záruk přitom bude (může být) ve výsledku dosaženo, nelze stanovit na základě „matematického přepočtu“ vybraných parametrů v jednom konkrétním roce (případně dvou letech) s předpokladem neměnnosti výše výkupní ceny a zeleného bonusu, nýbrž je třeba naplnění

těchto garancí posuzovat v celém 15letém (u návratnosti), resp. 20letém (u přiměřeného zisku) období.

37. Z § 6 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů vyplývá, že výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a výše zelených bonusů stanoví ERÚ tak, aby „pro zařízení uvedená do provozu... po dni nabytí účinnosti tohoto zákona (*pozn. Ústavního soudu: tedy i na skupinu dotčených FVE 2011*) bylo při podpoře výkupními cenami dosaženo patnáctileté doby návratnosti investic za podmínky splnění technických a ekonomických parametrů, kterými jsou zejména náklady na instalovanou jednotku výkonu, účinnost využití primárního obsahu energie v obnovitelném zdroji a doba využití zařízení a které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem“, přičemž podle § 6 odst. 2 téhož zákona musel ERÚ stanovit výši zelených bonusů s přihlédnutím ke „zvýšené míře rizika uplatnění elektřiny z obnovitelných zdrojů na trhu s elektřinou“. Přestože zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů energie byl zrušen zákonem o podporovaných zdrojích energie, účinným od 30. 5. 2012 (část ustanovení pak nabyla účinnosti až 1. 1. 2013, resp. 1. 1. 2015), přechodné ustanovení § 54 odst. 1 zákona o podporovaných zdrojích energie, které Ústavní soud již citoval v bodu 28 výše, mimo jiné stanovuje, že pro elektřinu z výroben elektřiny uvedených do provozu přede dnem nabytí jeho účinnosti stanoví ERÚ „výši podpory elektřiny tak, aby její celková výše odpovídala postupům pro stanovení výše výkupní ceny podle dosavadních právních předpisů a zohledňovala případy dosažení záporné hodinové ceny...“. Totéž se týká i postupu při stanovení výše zelených bonusů (viz § 54 odst. 2 věta třetí téhož zákona).

38. Je proto na ERÚ, aby budoucími cenovými rozhodnutími vůči dotčeným FVE zajistil, že budou za splnění zákonných podmínek zajištěny zákonné garance nejpozději s koncem stanoveného období (do 15 let v případě prosté návratnosti investice, do 20 let v případě přiměřeného zisku). Lze přitom přiměřeně vyjít ze závěru obsaženého v bodech 85 a 86 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, kde Ústavní soud podotkl, že „volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce ... V této souvislosti Ústavní soud neodhlíží od skutečnosti, že to byl stát, který zákonem zaručil garance patnáctileté doby návratnosti investic a výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů, a tím motivoval dotčené subjekty k podnikatelské činnosti v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů ... Ústavní soud přesto, že si vyžádal řadu podkladů a technických údajů týkajících se dané problematiky, však není a nemůže být schopen v abstraktním přezkumu jednoznačně dospět k závěru, že v každém jednotlivém případě jsou po zavedení odvodu a dalších navrhovatelí napadených opatření tyto zákonné záruky naplněny.“ Obdobně lze konstatovat, že ERÚ má při stanovení výše výkupních cen a zelených bonusů jistou míru správního uvážení, která však nesmí být zneužita, a která musí v konečném důsledku zajistit naplnění shora uvedených zákonných záruk. S vyjádřením ERÚ lze tedy souhlasit potud, že „klíčovým faktorem z hlediska ústavnosti je splnění podmínky 15leté návratnosti investic stanovené zákonem o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, nikoliv konkrétní výše technickoekonomického parametru“ (bod 12 výše).

39. Přes výše uvedené [nutnost posuzovat zákonné záruky v období celých (nejvýše) 15 let u návratnosti, resp. 20 let u přiměřeného zisku – k tomu viz také předposlední věta bodu 71 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, nikoliv „optikou“ konkrétního roku či dvou] považuje Ústavní soud za žádoucí se vzhledem k zamítavému výroku nálezu vyjádřit k tvrzením navrhovatelky o porušení ustanovení Listiny o základních právech a svobodách (viz bod 1). Navrhovatelka především zpochybňuje porušení ústavní zásady rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. tvrdí přímou diskriminaci dotčených osob (investorů do FVE uvedených do provozu v roce 2011), a to ve vazbě na porušení zásady ochrany legitimního očekávání. To má spočívat

především v tom, že FVE uvedené do provozu v roce 2011 byly s ohledem na dobu skutečného stavebního záměru „stavěny za náklady roku 2010“.

40. Ústavní soud vyšel ze své četné judikatury týkající se rovnosti a podmínek nerovného zacházení s různými skupinami nebo kategoriemi osob, podle níž je rovnost kategorií relativní, k jejímuž porušení je třeba, aby se s různými osobami, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zacházelo rozdílným způsobem, aniž by pro takový přístup existovaly objektivní a rozumné důvody [nález ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (N 42/80 SbNU 517)]. Na tomto místě Ústavní soud pouze stručně uvádí, že se k rozlišení akcesorické a neakcesorické rovnosti blíže vyjádřil již v nálezu ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703), v němž akcesorickou rovnost vymezil jako rovnost ve vztahu k jinému základnímu právu nebo svobodě, kdežto rovnost neakcesorickou jako všeobecnou rovnost před zákonem. Beneficientem neakcesorické rovnosti ve smyslu všeobecné rovnosti před zákonem mohou být pouze lidé, tj. jednotlivci jako důstojné lidské bytosti, nikoliv ostatní subjekty práva [nález ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (N 42/80 SbNU 517), bod 26 odůvodnění]. Z toho důvodu se Ústavní soud zaměřil na to, zda napadená část cenového rozhodnutí nezasahuje do akcesorické rovnosti výrobců elektřiny z dotčených FVE podle čl. 3 odst. 1 Listiny, který stanovuje, že „základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“.

41. Pro závěr o přímé diskriminaci, která byla podle navrhovatelky naplněna, vychází Ústavní soud zpravidla z následujícího testu formulovaného zejména v nálezech ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111) a ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141), který lze vyjádřit těmito otázkami: (1) jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny? (2) je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů? (3) je odlišné zacházení stěžovateli k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)? (4) je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, resp. (a) sleduje legitimní zájem a (b) je přiměřené? Kladná odpověď na první tři otázky a současná záporná odpověď na otázku čtvrtou pak vede Ústavní soud k závěru o diskriminaci.

42. Ze znění napadené úpravy a jejího kontextu (bod 27 výše) je patrné, že ERÚ rozlišil výši výkupních cen a zelených bonusů podle data uvedení FVE do provozu a instalovaného výkonu. V případě všech adresátů, na které dopadají řádky č. 500 až 514 cenového rozhodnutí ERÚ, jde o srovnatelné skupiny v tom slova smyslu, že tito jsou výrobci elektřiny produkované ve FVE. Jednotliví adresáti se však mohou odlišovat tím, že jejich FVE byla uvedena do provozu v jiný okamžik (v jiném roce) a disponuje odlišným instalovaným výkonem. Rozlišení skupin adresátů podle shora uvedených kritérií je zjevně nediskriminační a nelze je podřadit pod žádnou ze „zakázaných“ kategorií ani pod „jiné postavení“ podle čl. 3 odst. 1 *in fine* Listiny. Lze proto uzavřít, že zvolené kritérium je morálně neutrální a nijak *a priori* podezřelé [přiměřeně srov. nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889), bod 109 odůvodnění]. Přesto se Ústavní soud zabýval dále tím, zda je odlišné stanovení výše výkupní ceny a zeleného bonusu (v obou případech při přepočtu na MWh) u dotčených FVE (která je jednotkově nižší než u FVE uvedených do provozu do roku 2010 včetně, případně nižší než u FVE uvedených do provozu v témže roce, avšak s nižším instalovaným výkonem), v obecné rovině ospravedlnitelné. Dospěl přitom k závěru, že je, neboť odlišné stanovení výkupních cen a zelených bonusů je založeno na skutečnosti, že v průběhu času docházelo k výraznému zlevňování fotovoltaických panelů (viz bod 76 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11), jakož i na tom, že FVE s vyšším instalovaným výkonem mají zpravidla jednotkově nižší fixní náklady (tj. takové, které se s rozsahem produkce nemění). Nejde přitom o specifikum FVE s instalovaným

výkonem nad 100kW uvedených do provozu v roce 2011. Jak je patrné výše z bodu 24, ke snižování výkupních cen a zelených bonusů docházelo i pro FVE uvedené do provozu v následujících letech (například pro FVE uvedené do provozu od 1. 7. 2013 je cenovým rozhodnutím dokonce stanoven nulový zelený bonus – viz řádky 513 a 514). Argumentuje-li navrhovatelka tím, že stavba FVE trvá několik měsíců, přičemž FVE uvedené do provozu v roce 2011 „byly postaveny za náklady roku 2010“, tentýž argument by bylo možno (byť s ohledem na množství rozestavěných FVE nejspíše v menším měřítku) použít i pro FVE uvedené do provozu v letech předešlých (2010 a dříve), započalo-li se s jejich výstavbou v předcházejícím roce. Jinými slovy řečeno, ani tato argumentace důvodnost návrhu ve vazbě na tvrzení o přímé diskriminaci, založit nemůže.

43. K dalším, již podrobně nekonkretizovaným (viz bod 8 výše) tvrzením o porušení ústavně zaručených základních práv a svobod Ústavní soud uvádí, že v současné době není možné jednoznačně dovést porušení podstaty práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny ani práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, když otázku prosté návratnosti investice a přiměřeného zisku je možno posuzovat pouze v celém shora uvedeném období (viz bod 33 výše). Ústavní soud současně nezpochybňuje, že problematika právní úpravy podpor obnovitelných zdrojů energie je mimořádně složitou, v mnohém nepřehlednou a podléhající četným změnám. Na straně druhé je však nutné připomenout, že v určitých oblastech práva, včetně právního režimu podpory obnovitelných zdrojů energie (viz již několikrát odkazovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 17/11), může být „akceptovatelná“ hranice zklamané důvěry v právo vyšší (z právní nauky viz KOUKAL, P. *Předvídatelnost, retroaktivita a zpětné působení práva*. Právník, 2016, č. 3, s. 259). Ani případné snížení výnosového procenta o desítky procent (body 8 a 18 výše) nemusí znamenat porušení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, nebo práva na ochranu legitimního očekávání vyplývajícího již z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, za podmínky, že bude v konečném důsledku dosaženo zákonem zaručené návratnosti investice v období do 15 let (včetně), resp. přiměřeného zisku v době životnosti FVE, který lze v zásadě vymezit prostřednictvím dvou znaků, a to jeho obvyklosti a přiměřenosti (blíže viz např. MED, J. In ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 491 a násl.). Určení jeho konkrétní výše ale není s ohledem na uvedená východiska úlohou Ústavního soudu.

44. K odkazu navrhovatelky na čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. k tvrzení o možném narušení hospodářské soutěže na trhu s elektrickou energií (bod 15 výše), Ústavní soud uvádí, že jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není správním orgánem, který posuzuje narušení nebo ohrožení hospodářské soutěže, ať již jednotlivými soutěžiteli nebo v důsledku postupu orgánů státní správy. Je však třeba v této souvislosti upozornit na zákonné povinnosti ERÚ a na možnost ochrany dotčených výrobců elektřiny cestou správního soudnictví. Podle § 18a energetického zákona je v působnosti ERÚ provádění sektorových šetření na trzích s elektřinou za účelem zjištění, zda na nich „existuje účinná hospodářská soutěž“. Ustanovení § 18a odst. 1 energetického zákona je přitom nutno vykládat ve světle a podle účelu čl. 59 odst. 3 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU, která vyžaduje, aby členské státy udělily regulačním orgánům „pravomoc ... provádět šetření týkající se fungování trhů s elektřinou“. Výrobci elektřiny z FVE se přitom mohou obrátit na ERÚ s tím, aby sektorové šetření týkající se fungování trhu s elektřinou provedl, přičemž se za stanovených podmínek mohou v případě neprovedení sektorového šetření domáhat soudní ochrany ve správním soudnictví. To potvrzuje také judikatura Nejvyššího správního soudu, která zdůrazňuje, že „povaha sektorového šetření nevyklučuje přípustnost zásahové žaloby, již

*se subjekty účastníci se hospodářské soutěže na trhu s elektřinou ... domáhají jeho zahájení, neboť neprovedení sektorového šetření myslitelně může tyto subjekty přímo zkrátit na jejich veřejných subjektivních hmotných právech“ (viz právní věta rozsudku ze dne 29. 4. 2021 č. j. 2 As 416/2018-52). Jinými slovy řečeno, neprovedení sektorového šetření může případně představovat nezákonný zásah podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 303/2011 Sb. [srov. MUČKA PEVALA, P. *Nezahájení řízení z moci úřední jako (ne)zásah v judikatuře správních soudů*. Právní rozhledy, 2021, č. 18, s. 638 – 642].*

45. Ze všech uvedených důvodů neshledal Ústavní soud důvod ke zrušení napadené části (řádku č. 509) cenového rozhodnutí ERÚ č. 11/2022. Současně však zdůraznil, že cenová regulace vůči dotčeným FVE musí být v následujících letech nastavena tak, aby bylo ve stanoveném období (v konečném důsledku) dosaženo naplnění zákonných záruk.

46. Ústavní soud proto tento návrh dle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl (výrok II).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 8. listopadu 2023

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu