

## **Podrobné vyjádření k návrhu na zahájení řízení na zrušení části zákona č. 402/2010 Sb. a části zákona č. 346/2010 Sb.**

Na základě žádosti o vyjádření k návrhu na zrušení zákona došlé Úřadu vlády ČR dne 25. července 2011 se k danému návrhu na zrušení právního předpisu uvádí toto **podrobné vyjádření**:

# Obsah

<b>Obsah .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Shrnutí vyjádření.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Obecně k návrhu.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Základní východiska .....</b>	<b>5</b>
2.1.1. Podpora elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů v České republice před legislativními úpravami	5
Výpočet výkupních cen .....	6
2.1.2. Nutnost legislativních změn.....	7
2.1.3. K přerozdělování v segmentu obnovitelných zdrojů .....	8
<b>2.2. Vyjádření se k obecným připomínkám návrhu.....</b>	<b>9</b>
2.2.1. Legislativní úprava není v rozporu s legitimními očekáváními .....	9
2.2.2. Nutnost dostát roli „spravedlivého regulátora“ .....	13
2.2.3. Nekomplexnost návrhu .....	16
<b>3. Vyjádření k jednotlivým částem návrhu:.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1. K návrhu na zrušení odvodu z elektřiny ze slunečního záření.....</b>	<b>17</b>
3.1.1. Právní úprava byla přijata za pomoci řádného legislativního procesu .....	17
3.1.2. Navrhovaná úprava není extrémní a není v rozporu s právem podnikat .....	17
3.1.3. Navrhovaná úprava není svévolná ani diskriminující .....	19
<b>3.2. K návrhu na zrušení přechodného ustanovení .....</b>	<b>20</b>
3.2.1. Právní úprava byla přijata za pomoci řádného legislativního procesu .....	20
3.2.2. Neurčitost formulovaného petitu .....	20
<b>3.3. K návrhu na zrušení zdanění bezúplatně nabytých povolenek.....</b>	<b>22</b>
3.3.1. Právní úprava byla přijata za pomoci řádného legislativního procesu .....	22
3.3.2. Neexistence retroaktivity .....	22
3.3.3. Úprava je v souladu s čl. 11 odst. 5 Listiny .....	23
3.3.4. Úprava není v rozporu s právními předpisy Evropské unie .....	24
<b>K návrhu na zrušení přechodného ustanovení.....</b>	<b>26</b>
3.3.5. Neurčitost formulovaného petitu .....	26
3.3.6. Bezvýznamnost zrušení přechodného ustanovení .....	27
3.3.7. Proces přijetí zákona.....	27
3.3.8. Nenarušení legitimního očekávání adresátů zákona .....	28
3.3.9. Jedná se o přípustnou nepravou retroaktivitu .....	29
<b>4. Vyjádření k vybraným odstavcům návrhu:.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1. K části I. ....</b>	<b>31</b>
<b>4.2. K části II.....</b>	<b>31</b>
<b>4.3. K části III. ....</b>	<b>31</b>
<b>4.4. K části IV. ....</b>	<b>31</b>
<b>4.5. K části V.....</b>	<b>34</b>
<b>4.6. K části VI. ....</b>	<b>36</b>
<b>4.7. K části VII.....</b>	<b>40</b>
<b>4.8. K části VIII. ....</b>	<b>43</b>
<b>4.9. K části IX. ....</b>	<b>45</b>

## 1. Shrnutí vyjádření

1. Navrhovatelé v návrhu na zrušení zákona (dále jen „návrh“) navrhují **zrušení následujících ustanovení právního řádu**:
  - v části první, hlavy II zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů ustanovení, ve znění pozdějších předpisů, § 7a až §7i a v § 8 slova „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy“, tj. **právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření**,
  - přechodné ustanovení, a to pravděpodobně přechodné ustanovení k zákonu č. 402/2010 Sb. uvedené v čl. II bodě 2 tohoto zákona (k neurčitosti petitu viz bod 3.2.2),
  - v části první zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí“), ustanovení § 6 odst. 8, § 7a, v části druhé ustanovení § 14a, § 20 odst. 1 písm. a) slova „s výjimkou bezúplatně nabytých povolenek“, § 20 odst. 15 a § 21 odst. 9, tj. **zavedení zdanění bezúplatně nabytých povolenek daní darovací**,
  - přechodné ustanovení, a to pravděpodobně přechodné ustanovení k zákonu č. 346/2010 Sb. uvedené v bodě 2 (k neurčitosti petitu viz bod 3.4.1), tj. **okamžité zrušení osvobození od daně z příjmů v případě ekologických zařízení**.
2. Vzhledem k rozsahu materie je vyjádření Ministerstva financí strukturováno tak, že jde od obecných argumentů k méně obecným a od nejvíce zásadních k méně zásadním.
3. Vyjádření Ministerstva financí je rozděleno do čtyř částí:
  - **základní východiska** se věnují cílům a způsobům podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a nutnosti legislativních změn,
  - **obecné vyjádření k návrhu**, které se věnuje východiskům a argumentům týkajícím se celého návrhu,
  - **vyjádření ke konkrétním částem návrhu**, které problematiku rozebírá podle jednotlivých institutů,
  - **komentář k jednotlivým odstavcům návrhu**, který obsahuje podrobný rozbor jednotlivých názorů a argumentů obsažených v návrhu.
4. Z **obecného hlediska** se lze vůči návrhu vymezit tak, že
  - legislativní úprava není v rozporu s legislativními očekáváníami,
  - stát měl povinnost dostát roli „*spravedlivého regulátora*“,
  - návrh je nekomplexní.
5. Při hodnocení ústavní konformity **odvodu z výroby elektřiny** je třeba podotknout, že:
  - byla přijata v rámci řádného legislativního procesu,
  - není extrémní a není v rozporu s právem podnikat,
  - není svévolná ani diskriminující.
6. Při hodnocení ústavní konformity **přechodného ustanovení, které se pravděpodobně týká odvodu z výroby elektřiny**, je třeba podotknout, že:
  - petit je formulován neurčitě,
7. Při hodnocení ústavní konformity ustanovení zavádějícího **daň darovací pro bezúplatně nabyté povolenky** je třeba podotknout, že právní úprava
  - byla přijata za pomoci řádného legislativního procesu,

- není retroaktivní (a to ani ve smyslu nepravé retroaktivity) a je přípustná,
  - je naplněn čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“),
  - není v rozporu s právními předpisy Evropské unie.
8. Stran návrhu na zrušení přechodného ustanovení (pravděpodobně) **k zákonu č. 346/2010 Sb. uvedenému v bodě 2**, je třeba poznamenat, že
- petit je formulován neurčitě,
  - navrhovaná změna (tj. zrušení přechodného ustanovení) věcně nic nezmění, pouze vyvolá nežádoucí právní nejistotu,
  - právní úprava byla přijata ústavně konformní cestou,
  - právní úprava není v rozporu s legitimními očekáváními,
  - jedná se o přípustnou nepravou retroaktivitu.
9. Na základě výše uvedeného by měl být **návrh zamítnut** s výjimkou částí návrhu, které se týkají přechodných ustanovení, které by měly být v daném rozsahu **odmítnuty**.

## 2. Obecně k návrhu

### 2.1. Základní východiska

#### 2.1.1. Podpora elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů v České republice před legislativními úpravami

10. Vzhledem ke skutečnosti, že je Česká republika členem mnoha mezinárodních organizací a členským státem Evropské unie a jako taková musí při přijímání národní legislativy zohlednit své mezinárodní závazky, včetně těch týkajících se regulace množství emisí skleníkových plynů, je krátký exkurz do těchto postojů vhodný pro pochopení základních východisek národní právní úpravy.

##### Mezinárodní úroveň

11. Česká republika ratifikovala Rámcovou úmluvu OSN o klimatických změnách („**Rámcová úmluva OSN**“), která byla přijata v březnu 1994. Rámcová úmluva OSN si kládla za cíl stabilizovat emise skleníkových plynů v atmosféře v míře, jež by zabránila nebezpečnému vlivu lidské činnosti na klimatický systém.
12. Česká republika následně přijala Kjótský protokol, mezinárodní dohodu vycházející z Rámcové úmluvy OSN, který se pro signatáře stal závazným v roce 2005. Kjótský protokol stanovil pro 37 industrializovaných států a Evropské společenství závazné cíle ve vztahu ke snižování emisí skleníkových plynů. Česká republika se takto zavázala snížit výši emisí skleníkových plynů na úroveň odpovídající 92 % úrovně emisí v roce 1990, a to do konce roku 2012.

##### Evropská úroveň

13. Jako členský stát Evropské unie je Česká republika od 1. května 2005 vázána mimo jiné evropskými směrnicemi o obnovitelných zdrojích.
14. Směrnice 2001/77/ES („**Směrnice 2001**“) stanovila členským státům indikativní cíle podílu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů na hrubé domácí spotřebě elektřiny, o jejíž dosažení by měly usilovat, vzhledem k závazkům Evropské unie coby signatáře Kjótského protokolu. Směrnice 2001 zároveň ponechala členským státům volnost v prostředcích, jakými budou obnovitelné zdroje na svém území podporovat.
15. Prostřednictvím Přílohy II, Části 12 Aktu o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii se Česká republika zavázala k tomu, že bude nezávazně usilovat o dosažení podílu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů (tzn., nejen elektřiny ze slunečního záření, ale např. i elektřiny vyrobené z větrné a vodní energie) na hrubé domácí spotřebě elektřiny ve výši 8 % do konce roku 2010.
16. Česká republika tohoto indikativního cíle ve výši 8 % nejen dosáhla, nýbrž jej překročila. Ke konci roku 2010 tvořil podíl elektřiny vyrobené v České republice z obnovitelných zdrojů na hrubé domácí spotřebě elektřiny dle o vyhodnocení podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny a očekávaném dopadu podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na celkovou cenu elektřiny pro konečné zákazníky za rok 2010 vydaného Energetickým regulačním úřadem („**ERÚ**“) 8,3 %.<sup>1</sup>

##### Národní úroveň

17. Česká republika transponovala Směrnici 2001 zákonem č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a změně některých zákonů („**Zákon č. 180/2005 Sb.**“). Zákon byl přijat 31. března 2005.

<sup>1</sup> Portál Energetického regulačního úřadu [online]. 28.6.2011 [cit. 2011-09-30]. Dostupné z WWW: <[http://www.eru.cz/user\\_data/files/sdeleni\\_elektro2/Podil%20OZE%202010\\_final.pdf](http://www.eru.cz/user_data/files/sdeleni_elektro2/Podil%20OZE%202010_final.pdf)>.

18. Účelem Zákona č. 180/2005 Sb., k jak je definován přímo v § 1 odst. 2 Zákona č. 180/2005 Sb., je
- podpořit využití obnovitelných zdrojů energie,
  - zajistit trvalé zvyšování podílu obnovitelných zdrojů na spotřebě primárních energetických zdrojů,
  - přispět k šetrnému využívání přírodních zdrojů a k trvale udržitelnému rozvoji společnosti,
  - vytvořit podmínky pro naplnění indikativního cíle podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v České republice ve výši 8 % k roku 2010 a vytvořit podmínky pro další zvyšování tohoto podílu po roce 2010.
19. K dosažení těchto cílů vytvořila Česká republika ucelený systém podpory obnovitelných zdrojů:
- Finanční podpora:
    - Investiční podpora z dotačních programů pro podporu výroby elektrické energie a tepla z obnovitelných zdrojů formou dotací a nízkourokových půjček: Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie, Operační programy – podnikání a inovace, Program zelená úsporám, Program rozvoje venkova ČR.
    - V daňové oblasti zavedla Česká republika systém daňových odpisů a osvobození od určitých druhů daní. Možnost provozovatelů si odepisovat majetek sloužící k výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů je i po účinnosti novel zachována. Osvobození od daně je zachováno v případě daně z nemovitosti. Novelizace úpravy daně z příjmů je podrobně rozebrána v části 3.3.
  - Provozní podpora:
    - Zákon č. 180/2005 Sb. stanovil dva systémy provozní podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, a to výkupní ceny a zelené bonusy. Od počátku režimy nebylo možné kombinovat, výrobce si musel vybrat systém, ve kterém bude vyrábět. Podporu podle obou režimů každoročně stanovuje ERÚ a vyplácí provozovatel přenosové nebo regionální distribuční soustavy („distributor“), podle toho, ke které soustavě je výrobce připojen. Vícenáklady, jež takto vznikaly distributorům, jimi byly následně promítány do výsledné ceny elektřiny a přenášely se tak na konečné spotřebitele, především na domácnosti a podnikatele.

#### Výkupní ceny

- V režimu výkupních cen je distributor povinen od výrobce jím vyrobenou elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů odkoupit za cenu stanovenou ERÚ.

#### Zelené bonusy

- V tomto systému může výrobce svoji produkci elektřiny prodat jakémukoliv zákazníkovi nebo obchodníkovi **s elektřinou za tržní cenu a k tomu získat zelený bonus. Režim bonusů rovněž umožňoval spotřebovat vyrobenou elektřinu a na takto spotřebovanou elektřinu uplatnit zelený bonus. Oproti výkupním cenám jsou zelené bonusy více zvýhodněny, neboť v jejich výši je zohledněna zvýšená míra rizika spojená s možností uplatnění vyrobené elektřiny na trhu.**

#### Výpočet výkupních cen

20. Výkupní ceny jsou ERÚ vypočítávány podle § 6 Zákona č. 180/2005 Sb. a jsou stanovovány tak, aby za dobu životnosti jednotlivých typů výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů byla výrobcům zaručena patnáctiletá návratnost vložených investic. Cílem zákonodárce bylo podpořit investice do odvětví, jež by za normálních tržních podmínek nejenže nebylo pro investora výnosným, ale jednalo by se o investici přímo ztrátovou. Zákonodárce se proto rozhodl prostřednictvím zajištění patnáctileté doby návratnosti investic uměle přesunout toto odvětví do skupiny podnikání s predikovatelnou dobou návratnosti investic. Doba patnácti let nebyla stanovena

21. Samotný výpočet výkupní ceny vychází ze základních technicko-ekonomických parametrů jednotlivých druhů obnovitelných zdrojů energie, jež jsou uvedeny ve Vyhlášce č. 475/2005 Sb. Základními parametry jsou investiční náklady vztažené k jednotce instalovaného výkonu a předpokládané hodinové využití.
22. Metoda, jež ERÚ každoročně využívá ke stanovení výkupní ceny je veřejnosti přístupná na internetových stránkách ERÚ, a to jako Metodika stanovení výkupních cen a zelených bonusů („**Metodika**“). Metodika stanoví základní ekonomické parametry (sazbu daně, eskalaci provozních výdajů, podíl vlastního a cizího kapitálu na financování projektů) a vstupní údaje projektů (investiční výdaje a jejich struktura, doba výstavby a rozložení investičních výdajů v čase, doba životnosti, provozní výdaje a roční využití). Výsledná výkupní cena je nastavena na základě zpracování těchto dat tzv., referenční projektů do vzorce ekonomické efektivity investic též obsaženého v Metodice a každoročně se mění v závislosti na změně hodnoty vstupních proměnných. Potenciální investor do odvětví tak měl a má možnost se předem seznámit s parametry, které budou použity při výpočtu výkupních cen.
23. Nadto má ERÚ možnost do výpočtu výkupní ceny promítnout případný růst indexu cen průmyslových výrobců a to o 2 až 4 %.
24. Zákodárce chtěl tímto způsobem výpočtu výkupních cen umožnit ERÚ každoroční vyhodnocování ekonomické efektivity investic do zařízení na výrobu elektřiny ze solární energie a přizpůsobovat tomu výši podpory tohoto odvětví. Extrémní pokles výše investičních nákladů do odvětví a zároveň významné zvýšení efektivity zařízení na výrobu elektřiny ze solární energie, ve spojení s podmínkou § 6 odst. 4 Zákona č. 180/2005 Sb., podle které *“výkupní ceny nesmí být nižší než 95 % hodnoty výkupních cen platných v roce, v němž se o novém stanovení rozhoduje“*, neumožnily ERÚ v rámci jeho kompetence adekvátně reagovat na uvedené výrazné změny v odvětví. Proto byl zákonodárce nucen přijmout legislativní úpravy (podrobněji viz odstavec 48 a následující).

### 2.1.2. Nutnost legislativních změn

25. Legislativní úprava v oblasti obnovitelných zdrojů byla předložena s cílem zastavit neúčelné zvyšování nákladů na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, zejména z důvodu vysoké podpory fotovoltaických elektráren, a omezit dopady plynoucí z této podpory na český průmysl, hospodářství a domácnosti. V opačném případě by hrozilo skokové zvýšení ceny elektřiny s důsledky v podobě zvýšení nákladů průmyslových podniků a domácností s dalšími negativními dopady (ztráta konkurenceschopnosti jiných průmyslových odvětví, s tím spojené ekonomické problémy podniků v těchto odvětvích, pravděpodobný vzrůst nezaměstnanosti, možný vzrůst sociálního napětí atd.; podrobný rozbor dopadů je obsažen dále v textu).
26. Nelze pominout ani to, že legislativní úprava v oblasti obnovitelných zdrojů nepochybně přispívá i k zajištění průběžně spolehlivého a efektivního provozu české elektrizační soustavy, jež v důsledku překotného vývoje odvětví za předchozí právní úpravy nebyla bezpečně schopna absorbovat další nárůst dodávek elektřiny vyrobené ze solární energie. Bezpečný provoz elektrizační soustavy je přitom limitem pro rozsah jakékoli podpory poskytované odvětví výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů.<sup>2</sup>
27. Návrh zavedl možnost snížit výši vícenákladů, které se vytvořily provozovatelům distribuční soustavy a provozovatelům přenosové soustavy elektrické energie, spojených s podporou obnovitelných zdrojů energie. Mimo jiné se tyto vícenáklady promítají do ceny elektřiny pro

<sup>2</sup> Článek 7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou. In Úřední věstník. 2010, L 283, s. 33-40. Dostupný také z WWW: ; Portál Energetického regulačního úřadu [online]. 16.3.2010 [cit. 2011-09-30]. Tisková zpráva ERÚ. Dostupné z WWW: <[http://www.eru.cz/user\\_data/files/tiskove%20zpravy/TZ\\_ERU\\_k\\_prohl\\_CEPS.pdf](http://www.eru.cz/user_data/files/tiskove%20zpravy/TZ_ERU_k_prohl_CEPS.pdf)>.

konečné spotřebitele. Snížení výše těchto vícenákladů má být hrazeno formou dotace na úhradu vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů (dále jen „dotace“) pro distributory.

28. Dotace je hrazena ze státního rozpočtu. Pro příslušné provozovatele soustav nezahrnutých do ceny elektřiny ji bude poskytovat Ministerstvo průmyslu a obchodu na základě žádosti příslušného provozovatele soustavy. Příjemci dotace, tj. distributoři, budou poskytnutou dotací vyplácet výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů na základě množství vyrobené elektřiny. Tato právní úprava se aplikuje poprvé pro rok 2011.
29. Jelikož dotace, jak bylo uvedeno výše, je hrazena financováním ze státního rozpočtu, bylo nutné dále přijmout opatření pro pokrytí této zvýšené dodatečné potřeby státního rozpočtu. V rámci navýšení finančních zdrojů státního rozpočtu byly zavedeny:
  - odvod z elektřiny ze slunečního záření,
  - daň darovací z bezúplatného nabytí povolenek na emise skleníkových plynů,
  - zvýšení odvodu za odnětí ze zemědělského půdního fondu.

### 2.1.3. K přerozdělování v segmentu obnovitelných zdrojů

30. V první řadě je třeba materiálně zhodnotit systém zavedený legislativní úpravou v podobě zákona č. 402/2010 Sb. (je tedy odhlédnuto od rušení přechodného ustanovení, které se týká pravděpodobně zákona č. 346/2010 Sb.) Formálně se jedná o
  - zavedení odvodu na výrobu elektřiny ze slunečního záření (tj. určitá forma daňového zatížení tohoto odvětví),
  - zavedení podpory v podobě úhrady vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů,
  - zdanění bezúplatně nabytých povolenek,
  - zvýšení odvodu za vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu.
31. Budeme-li se zabývat materiální podstatou odvodu na výrobu elektřiny ze slunečního záření, nelze tak učinit, aniž bychom se rovněž zabývali zavedením podpory v podobě úhrady vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů.
32. Tyto dva instituty k sobě totiž neodmyslitelně patří, neboť jsou propojeny prostřednictvím fiskální stránky. Prostředky získané inkasem odvodu jsou totiž určeny na podporu v podobě úhrady vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů.
33. V tomto případě jde o realizaci redistribuční funkce státu, kdy na jedné straně je jedněm bohatství odebíráno a na druhé straně je druhým dáváno ve prospěch (k tomu srov. Pl. ÚS 29/08 k posuzování protiústavnosti daní z hlediska tří základních funkcí daní a daňového systému, a to funkce alokační, distribuční a stabilizační: „Podle názoru Ústavního soudu však posuzování daní z hlediska těchto kritérií náleží do kompetence demokraticky zvoleného zákonodárce. Pokud by k němu Ústavní soud přistoupil, vstupoval by do pole jednotlivých politik, jejichž racionalitu nelze z hlediska ústavnosti dost dobře hodnotit. Efektivitu daní Ústavní soud rovněž zpravidla nepřezkoumává s výhradou těch případů, kdy by neefektivita určité daně založila zřejmou nerovnost v daňovém zatížení jednotlivých tuzemců. Ústavnímu soudu přísluší jen přezkoumávat, zda daná daňová opatření nezasahují do ústavně garantovaného majetkového substrátu vlastníka, resp. zda je nelze považovat za bezdůvodně se přičítající principu rovnosti, tj. za svévolná.“)
34. Je nutné si uvědomit, že zcela identický redistribuční charakter měla a má i původní úprava, tj. administrativně stanovená cena za elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů. Tato cena totiž výrazně převyšuje tržní cenu elektřiny. V kombinaci s povinností distributorů takovou elektřinu v zásadě vždy vykupovat docházelo a dochází k tomu, že distributor (kupující) byl a je povinen dotovat na svůj náklad výrobce elektřiny (prodávajícího), a to částkou rovnající se rozdílu mezi administrativně stanovenou výkupní cenou a tržní hodnotou elektřiny, která je předmětem transakce.



35. Je nutné poznamenat, že ani jedna z výše uvedených redistribucí nemá žádný jiný základní cíl než přerozdělit prostředky (tj. někoho dotovat).
36. Rozdílnost v obou druzích redistribuce spočívá v tom, kdo z nich má prospěch. Zatímco administrativně stanovená cena přerozděluje majetek směrem od distributorů k výrobcům, tak opatření spojená s odvodem a úhradou vícenákladů mají opačný směr. Nutno dodat, že podpora poskytovaná v prvním případě je zcela jistě vyšší, tj. napadenou právní úpravou došlo pouze ke snížení míry přerozdělování v rámci tohoto segmentu nikoliv k eliminaci přerozdělování.
37. Zdanění bezúplatně nabytých povolenek s daným opatřením taktéž souvisí. Opět se finančně zatěžuje jeden typ subjektů působících v energetickém odvětví, aby inkaso z tohoto zatížení mohlo být následně přerozděleno.
38. V případě zvýšení odvodu za vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu se nutně o redistribuci jednat nemusí, neboť účelem tohoto odvodu je finančně zatížit toho, kdo produkuje negativní externalitu v podobě zmenšování množství zemědělské půdy. Odvod se tak svým charakterem přibližuje tzv. Pigouvě dani.<sup>3</sup>

## **2.2. Vyjádření se k obecným připomínkám návrhu**

39. Obecně je třeba k návrhu namítnout následující:
  - legislativní úprava není v rozporu s legitimním očekáváním,
  - stát měl povinnost dostát roli „spravedlivého regulátora“,
  - návrh je nekomplexní.

### **2.2.1. Legislativní úprava není v rozporu s legitimními očekáváním**

40. Legitimní očekávání subjektů nebyla dotčena z několika důvodů:
  - zásah do probíhajícího ekonomického života subjektu novou právní úpravou je možný,
  - dosavadní právní stav neomezuje zákonodárce v korekci míry přerozdělování,
  - zásah veřejné moci do regulace v případě změny objektivních skutečností je přípustný,
  - při hodnocení rizik podnikání patří mezi rizika i možnost legislativních změn.

#### ad Zásah do probíhajícího ekonomického života subjektu novou právní úpravou je možný

41. Navrhovatelé dovozují, že aplikace normy, která snížila míru přerozdělování v odvětví pro adresáty, kteří započali vyvíjet činnost v oboru přede dnem nabytí účinnosti zákona, je v rozporu s legitimními očekáváním, a to z důvodu, že se v průběhu jejich podnikání mění právní stav, a to tak, že jejich podnikání negativně ovlivňuje (odstavec 34 návrhu). Zásah do legitimních očekávání a následky tohoto zásahu souvisí zejména s navrhovatelem poukazovaným financováním některých z těchto zařízení, kdy při výpočtu výnosů a nákladů, ve kterých nebyl odvod ani jiná platba kalkulovány, se nepočítalo se změnou redistribuce v tomto odvětví (např. odstavec 21).
42. S tímto závěrem nelze souhlasit. Právo se mění prakticky neustále a z hlediska jeho aplikace není v žádném případě možné aplikovat starou právní úpravu do doby, než adresát normy ukončí podnikání v oblasti či reálně zlikviduje určitý hmotný majetek, na kterém podnikání bylo založeno.
43. Nutno dodat, že v tomto případě se nejedná o retroaktivitu. Retroaktivita je totiž založena na právních vztazích. V případě nepravé retroaktivity tak musí existovat trvalý právní vztah, který je danou úpravou nějakým způsobem narušen, což není tento případ.
44. Uvedeno na příkladu - nepravě retroaktivní by nebylo zvýšení sazby daně pro následující rok. Takovýto akt, byť zasahuje do ekonomického života adresátů normy, je v souladu s ústavním pořádkem a dosud se nedovodilo, že by mohl být v nesouladu s legitimním očekáváním.

<sup>3</sup> Tj. daň, která je uvalena na negativní externalitu, a to v rozsahu, že ji kompenzuje (tj. má charakter „náhrady škody“ za způsobenou újmu na veřejném zájmu v podobě ochrany zemědělského půdního fondu).

45. Tentýž princip se uplatní i v situaci jiných zásahů do ekonomického života, jakým by bylo například zrušení osvobození příjmů z některého podnikání od daně z příjmů nebo zavedení nové daně.
46. Jako další příklad by mohlo sloužit zrušení některých benefitů zaměstnanců. Fakticky se jedná o snížení jejich čistého příjmu. Při aplikaci argumentů navrhovatelů by musel zákonodárce přijmout takové přechodné ustanovení, které by zajišťovalo aplikaci benefitů až do ukončení zaměstnaneckého poměru (ne-li déle). Z logiky věci zaměstnanec nemůže namítat, že zrušením benefitů byl snížen jeho čistý příjem a v důsledku toho není schopen splácet své finanční závazky. Akceptováním přístupu, ve kterém by takový zásah ústavně konformní nebyl, by totiž právní úprava, a to nejen v daňové oblasti, byla měnitelná jen ve prospěch adresátů norem anebo jen s velkým časovým posunem.
47. Z výše uvedených důvodů se dovozuje, že zásah zákonodárce do ekonomického života jedinců je v zásadě možný a zcela běžný. Prakticky každá právní úprava do ekonomického života adresátů normy zasahuje.

ad Dosavadní právní stav neomezuje zákonodárce v korekci míry přerozdělování v segmentu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů

48. Stanovení výkupních cen a zelených bonusů (do konce roku 2010 jediný výrazný instrument přerozdělování v daném segmentu) bylo obsahem ustanovení § 6 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve znění účinném do 31. prosince 2010. Na základě ustanovení § 6 odst. 1 tohoto zákona byl a stále je ke stanovení cen v tomto segmentu pravomocný ERÚ. Ten je při stanovování cen omezen podmínkou uvedenou v § 6 odst. 4, a to sice, že "... *výkupní ceny nesmí být nižší než 95 % hodnoty výkupních cen platných v roce, v němž se o novém stanovení rozhoduje*" (o novém stanovení ceny se rozhoduje v roce předchozím).
49. Význam této podmínky je omezení výkonné moci, v tomto případě reprezentované ERÚ, směřující k tomu, že ERÚ není oprávněn snížit ročně výkupní ceny o více než 5 %.
50. V žádném případě zde není nijak omezena moc zákonodárna, která tak může svým zásahem výkupní cenu snížit či dokonce povinnost ERÚ k možnosti vyššího snižování výkupních cen.
51. Obecně je třeba vnímat regulaci v této oblasti jako regulaci dvojstupňovou, kde v prvním stupni reguluje dané odvětví ERÚ, který je však vázán rámcem, kterým ho zavázal druhý (obecný) regulátor – moc zákonodárna.
52. Pokud tedy na základě těchto argumentů je přípustitelné, že zákonodárce může a v čase přijetí napadených právních předpisů mohl snížit z hlediska své pravomoci výkupní ceny, pak bezpochyby mohl realizovat akt, který má totožné ekonomické následky jako snížení těchto výkupních cen (tj. mohl přijmout právní úpravu odvodu spolu s právní úpravou dotace na úhradu vícenákladů).
53. Přitom je třeba dodat, že jiné omezení moci zákonodárné neexistuje. Tudíž dovozování této nemožnosti na základě ustanovení § 6 odst. 4 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů ve znění účinném do 31. prosince 2010, není správné. Jestliže toto některý z adresátů právní normy mylně dovozoval, nemůže to být posuzováno v jeho prospěch.
54. Lze uzavřít, že zákonodárci není v zásahu do regulace bráněno žádným ustanovením zákona, možnost ba i dokonce povinnost zásahu je dovozena prostřednictvím následujících argumentů.

ad Zásah veřejné moci do regulace v případě změny objektivních skutečností je přípustný

55. Česká republika má tržní ekonomiku, což znamená, že zde převažuje přístup zakládající se na svobodě nákupů, prodejů a tvorbě cen před přístupem založeným na stanovování cen a i nakupovaného a prodávaného množství.
56. Segment obnovitelných zdrojů byl z důvodů slabého ekonomického potenciálu zařazen do segmentů, ve kterých je nastavena veřejnoprávní regulace, a to v podobě
  - stanovení minimální ceny a
  - povinnosti elektřinu z obnovitelných zdrojů vykupovat.

57. De facto byl tento sektor podřízen režimu centrálního plánování, kdy je daný segment regulován za pomoci cenové regulace ERÚ.
58. Obecně k základním rysům plánování patří určitá rigidita, tj. nepružnost. Na neregulovaném trhu se ceny tvoří samovolně za pomoci poptávky a nabídky a reagují pružně. Stejně tak pružně se přizpůsobuje obchodované množství.
59. K nevýhodám systému založenému na regulaci tedy logicky patří zejména rigidita a postupná zastaralost regulačních opatření. Stav, na základě kterého byla určitá regulace nastavena, se mění a regulace se posunem v čase stává nevyhovující.
60. Existence možnosti změny regulace je tedy obecně nutná, a to jak v případě regulace, kterou realizuje ERÚ, tak v případě regulace, kterou realizuje moc zákonodárná.
61. Ke změnám regulace se zpravidla přistupuje při změnách objektivních skutečností, na základě nichž byla uskutečněna předchozí regulace. Tyto změny proběhly i v případě regulace odvětví obnovitelných zdrojů, kdy došlo k výraznému poklesu nákladů na produkci jednotky elektřiny vyrobené ze slunečního záření. Ceny fotovoltaických panelů, jež tvoří přibližně 75 % veškerých investičních nákladů v odvětví výroby elektřiny ze slunečního záření, poklesly jen v průběhu roku 2008 až o 40 %.
62. Zákonodárce při přípravě původního znění Zákona č. 180/2005 Sb. takto rapidní pokles investičních nákladů nepředvídal a pravděpodobně ani předvídat nemohl.
63. Extrémnost poklesu způsobila, že regulační prostředky, které svěřil zákonodárce (tedy regulátor druhého stupně) ERÚ, nestačily k tomu, aby zastaralou regulaci nahradil regulací, která by odpovídala novým objektivním skutečnostem. Proto musel k regulaci v tomto odvětví přistoupit sám zákonodárce. Tuto regulaci provedl právě zákonem č. 402/2010 Sb. a využil k ní zejména kombinaci odvodu z elektřiny ze slunečního záření spolu s dotací na úhradu vícenákladů. Svými ekonomickými dopady je použití tohoto prostředku identické se změnou nastavení cen v odvětví. Součástí této regulace byly i další nástroje, které však měly i jiné účinky a významy.
64. Při změně okolností je tedy možno uplatnit obecně omezující podmínku zákonného ustanovení (klauzuli rebus sic stantibus). Z ní vyplývá, že trvání určitého právního poměru je vázáno na to, že se nezmění okolnosti, za nichž tento právní vztah vznikl. Z výše uvedeného je zjevné, že legislativní změny byly a musely být pro jejich adresáty očekávatelné, odůvodněné, a nikoliv projevem libovůle, neboť navazovaly na změnu objektivních skutečností, díky kterým se původní regulace stala zjevně nesprávnou.
65. Toto pojetí legitimního očekávání koresponduje s pojetím, které zastává ustálená evropská judikatura, podle které „pokud opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření Společenství, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se dovolávat takovéto zásady [legitimního očekávání, pozn. autora], pokud je toto opatření přijato. Navíc, i když zásada legitimního očekávání patří mezi základní zásady Společenství, hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci orgánů Společenství, a to zvláště v takové oblasti jako je oblast společných organizací trhu, jejíž předmět zahrnuje stále přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace“ (mj. rozsudky Soudního dvora Evropské unie C-104/97 P, 265/85, C-22/94, C-104/97, C-37/02 a C-38/02, C-17/03 a C-63/93).
66. Tedy extrémní změna původních skutečností, na základě nichž dosavadní regulace založena, opravňuje zákonodárce k zásahu do nastavených cen (v ekonomickém smyslu, tedy cena se započítáním dopadů dotace, odvodu, jakož i dalších nástrojů).
67. Na základě výše uvedené argumentace nelze akceptovat, že očekávání adresátů regulace v neměnnost regulace mohlo být legitimní. Adresáti regulace byli nebo měli být dobře seznámeni s aktuálním stavem odvětví. V rámci odvětví již v roce 2008, a na všeobecné úrovni od roku 2009, bylo v České republice veřejně známou skutečností, že vzhledem k rychlému poklesu investičních nákladů na výstavbu fotovoltaických elektráren dojde k nadměrné podpoře tohoto odvětví. Nejpozději v první polovině roku 2008 se již uvnitř daného odvětví diskutovalo o tom, že v brzké době výrazně poklesnou náklady na výstavbu výroben elektřiny ze solární energie a vzroste jejich

<sup>4</sup> Investoři, kteří svá zařízení uváděli do provozu v letech 2009 a 2010 a kteří investici do odvětví v tuto dobu pravděpodobně teprve zvažovali, si museli být těchto skutečností vědomi.

68. Zároveň si však měli být vědomi i toho, že tento stav nemusí, resp. nebude zákonodárcem zachován. V srpnu 2009 publikovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR zprávu, ve které zaujalo jasné stanovisko k podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a vyjádřilo svůj záměr napravit situaci, při které dochází k výraznému zvýhodnění nově budovaných fotovoltaických elektráren oproti fotovoltaickým elektrárnám uvedeným do provozu před rokem 2009 a ostatním druhům obnovitelných zdrojů.<sup>5</sup>
69. Názor, že legitimní očekávání nemůže existovat tam, kde investorům muselo být i z informací veřejně poskytovaných orgány veřejné moci jasné, že dojde k legislativní změně, je zastáván i v evropské judikatuře, neboť „konkrétní posouzení, zda bylo náležitě respektováno legitimní očekávání hospodářských subjektů, na které se právní předpis vztahuje, má být provedeno s přiblížením ke způsobům poskytování informací běžně používaným členským státem, který tuto právní úpravu přijal, a k okolnostem projednávané věci“ (rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie C-376/02 a C-201/08).
70. Obzvláště v případě, kdy v odvětví došlo k významným ekonomickým změnám (snížení nákladů na pořízení fotovoltaické elektrárny o více než 40 %), bylo možné presumovat rovněž výraznou reakci ze strany regulátora. Toto platí dvojnásob v případě, kdy původní právní úprava, na jejímž základě staví navrhovatelé, explicitně zmiňovala zamýšlenou dobu návratnosti investice 15 let a tato doba se postupem času radikálně zkrátila.
71. Očekávání, které by předpokládalo zachování prakticky stejné nebo téměř stejné regulace tak v tomto případě nemůže být označeno jako legitimní.
72. Nadto v části věnující se tzv. „spravedlivému regulátorovi“ je dovozeno, že regulátor byl nejen oprávněn, ale dokonce povinen v tomto případě konat, neboť v opačném případě by regulace znamenala výrazný zásah do práv těch, od kterých se prostředky na zvýšenou výkupní cenu přerozdělují.
73. Na podporu výše uvedených argumentů lze uvést i to, že zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů stanovuje cílovou návratnost investice 15 let. Neomezeně důvěřovat ve stanovené ceny, které zaručují návratnost v době zřetelně kratší, není tudíž důvěryhodný argument.
74. Z výše popsaných důvodů je třeba odmítnout rovněž svévoli zákonodárce, neboť uvedený návrh ekonomicky směřuje ke snížení podpory, která je distributory poskytována.

#### ad Evaluace rizik - zachování rovnosti

75. Navrhovatel se velmi často vyjadřuje k výpočtům pro účely financování a také hovoří v tom smyslu, že napadené změny nebyly ve výpočtech kalkulovány.
76. Nicméně do takové kalkulace patří i rizika úpravy regulace v neprospěch zamýšleného podnikatelského záměru. Tento argument podporuje i fakt, že zákonem deklarovaná návratnost investic je stanovena na 15 let (dle textu ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o využívání obnovitelných zdrojů: „... aby bylo 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“). Toto ustanovení má rovněž ochraňovat očekávání distributorů v realisticky nastavenou cenu.
77. Pokud v čase, kdy návratnost investice v tomto dotovaném odvětví dosahovala rozmezí 8-9 let, investor nekalkuloval s možností, že výkupní ceny mohou být zásahem zákonodárce měněny, pak tento aspekt věci zanedbal. Zejména za situace, kdy je zjevné, že rychlou návratnost jeho investice spolu s její zvýšenou ziskovostí hradí jiný soukromý subjekt a že tak v případě nečinnosti státu dojde k tomu, že jiný soukromý subjekt bude významně touto zastaralou cenovou regulací zasažen.

<sup>4</sup> Viz Příloha č. 1.

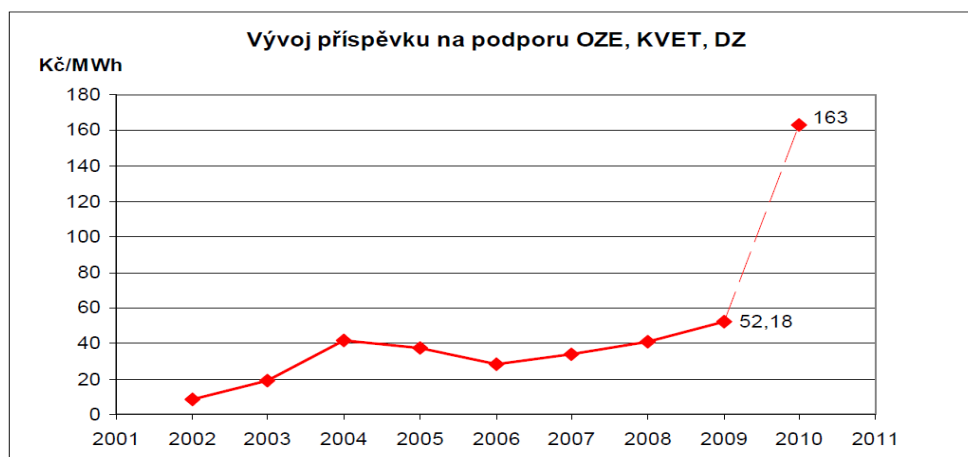
<sup>5</sup> BARTOVSKÝ, Tomáš. Portál Ministerstva průmyslu a obchodu [online]. 24. 8. 2009 [cit. 2011-09-29]. Tiskové zprávy. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument63703.html> >.

78. K tomu, jaká byla návratnost investic a jak se zkracovala v průběhu let 2008-2011, viz příloha č. 1.
79. Z tohoto důvodu byla očekávání investorů do odvětví výroby elektřiny ze slunečního záření nikoliv legitimní, ale přehnaná z důvodů zřetelné participace na zastaralé právní úpravě, která umožňovala „odsávání“ majetku distributorům (konečným spotřebitelům) bez odpovídajícího množství vynaložené práce či podstoupeného rizika.

### 2.2.2. Nutnost dostat roli „spravedlivého regulátora“

80. Velmi důležitým poznatkem je fakt, že v případě napadené právní úpravy se nejedná o regulaci vztahů mezi státem a soukromými subjekty, nýbrž mezi dvěma skupinami soukromých subjektů, a to distributory na jedné straně a producenty elektřiny na straně druhé.
81. Z výše uvedeného důvodu jakýkoliv zásah regulátora v této oblasti nemůže být hodnocen jako zásah ve prospěch, nebo v neprospěch všech adresátů právní normy. Jinými slovy, každé zvýšení výkupní ceny je ve prospěch producentů elektřiny z obnovitelných zdrojů a zároveň v neprospěch distributorů, kteří jsou povinni za tuto cenu elektřinu vykupovat. Naopak každé snížení výkupní ceny (myšleno „ceny v ekonomickém smyslu“, tj. je lhostejno, zda cena bude snížena explicitně cenovým rozhodnutím či odvodem, který bude následně přerozdělen distributorům) je v neprospěch producentů elektřiny z obnovitelných zdrojů a zároveň ve prospěch distributorů.
82. Z tohoto důvodu nelze paušálně aplikovat některé navrhované nálezy Ústavního soudu, neboť např. oblast restitucí je regulací vztahů mezi veřejnými a soukromými subjekty, což nelze analogicky vztáhnout na tuto situaci.
83. Pokud se hovoří o principu hodnoty individua, a o tom, že je účelem fungování státu a státní moci bezpochyby v první řadě zajištění respektu k právům a svobodám jednotlivce, musí být koncept právního státu adekvátně vykládán pro všechny adresáty právní normy.
84. Je třeba myslet vždy na to, že napadená legislativní úprava zasahuje do práv a povinností dvou druhů subjektů, tudíž je třeba dívat se na problém komplexně, tj. i na to, zda případná nečinnost státu v této oblasti nezpůsobí újmu na legitimních očekáváních jiných adresátů původní normy.
85. V případě napadené úpravy se jedná o to, že v určitém časovém okamžiku byla zákonodárcem vytvořena cena, kterou můžeme nazvat cenou spravedlivou (tj. cena, při které míra dotace odpovídala míře zamýšlené podpory daného segmentu). Smyslem úpravy bylo to, že kupující, jenž má povinnost danou elektřinu vykoupit, bude placením vyšší ceny dotovat elektřinu z obnovitelných zdrojů. Financováním dotace byli povinováni distributoři, čímž je dotčen jejich majetek, který se také bezpochyby těší ochrany podle Listiny.
86. Tato cena byla nastavena s ohledem na tehdejší podmínky tak, aby výsledná „dotace“ byla přiměřená. Vzhledem k prudkému poklesu nákladů na výrobu elektřiny ze slunečního záření v roce 2008 (zejména nízké pořizovací náklady hmotného majetku a vzrůst účinnosti zařízení) a k tomu, že ERU je oprávněn snižovat výkupní cenu pouze o 5 % ročně, byla výše popsaná rovnováha a přiměřenost „dotací“ narušena (v důsledku vysoké ziskové marže odvětví přitáhlo velké množství kapitálu). Z těchto příčin byla „dotace“ v podobě vysoké výkupní ceny citelným zásahem do majetku distributorů.
87. Toto narušení rovnováhy motivovalo značné množství podnikatelů, ale i dalších subjektů k investicím do solárních elektráren, přičemž v roce 2010 nabyl tento proces extrémních rozměrů, což s sebou přineslo další rizika.
88. Jedním z nejzávažnějších rizik se stal možný prudký růst cen elektřiny, jehož hlavní příčinou bylo zvýšení složky ceny přenosu a distribuce elektřiny sloužící ke krytí nákladů na podporu elektřiny z obnovitelných zdrojů, druhotných zdrojů a kogenerace z 166 Kč/MWh v roce 2010 na 578 Kč/MWh pro rok 2011. Elektřinu vyrobenou v solárních elektrárnách mají totiž distributoři za povinnost vykupovat od výrobců a částky, o které je solární elektřina dražší ve srovnání s energií z tradičních zdrojů, promítají do ceny veškeré elektřiny.
89. Vývoj výše příspěvku na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů od roku 2002 do roku 2010 zachycuje graf č. 1 z poloviny roku 2010. Tento nárůst, ke kterému se očekávalo, že dojde v roce 2010, by znamenal zvýšení ceny elektřiny pro domácnosti v roce 2011 v průměru až o

Graf č. 1



Zdroj: důvodová zpráva vládního návrhu zákona č. 137/2010 Sb. (sněmovní tisk č. 968/0) (novela zákona č. 180/2005 Sb.)

90. Z původního celkového instalovaného výkonu ve výši 3.4 MW v r. 2007 vzrostl tento výkon na 54,29 MW v roce 2008. Koncem roku 2009 již ERÚ registrovalo přes 754 MW celkového instalovaného výkonu na 10550 výroben. Z předběžné analýzy ERÚ ze září 2010 vyplýval odhad celkového instalovaného výkonu fotovoltaických elektráren do konce roku 2010 ve výši 1500 MW. Jenom v roce 2010 se na základě přijatých žádostí o připojení mohlo připojit 800 až 2000 MW. To by znamenalo až 450 násobný nárůst celkového instalovaného výkonu za necelé tři roky. V návaznosti na výše uvedený vysoký nárůst instalovaného výkonu musel provozovatel přenosové soustavy dostat své zákonné povinnosti, a to zajistit bezpečné a efektivní fungování přenosové a distribuční soustavy.<sup>6</sup>
91. Z hlediska posouzení ústavnosti jsou nicméně úvahy o tom, zda by distributoři pravděpodobně tento vzrůst nákladů kompenzovali zvýšením cen elektrické energie a tato zátěž by finálně dopadla na odběratele energie potažmo další jejich zákazníky nebo zda by distributoři nesli ekonomickou zátěž sami (oba druhy subjektů jsou totiž druhými stranami regulace oproti výrobcům elektřiny), irelevantní.
92. Ústavní soud ve své judikatuře již vícekrát zaujal stanovisko, že „zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásabem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, přikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sebrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap.“ (nálezní Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. února 1997).
93. Bezesporu je veřejným zájmem prosperita ekonomiky dané země. Tato prosperita má souvisi s přiměřenou dostupností ekonomických zdrojů. Jedním z těchto zdrojů je i elektrická energie. Zájem na zachování přiměřené a dostupné ceny elektřiny může být nade vše pochybnost považován za veřejný zájem České republiky. Stát byl proto povinen tento zájem chránit a cenu výrazně vychýlenou z rovnováhy navrátit do výše ceny únosné.

Z pohledu distributora (spotřebitel) se situace dá popsat následovně:

<sup>6</sup> Portál Energetického regulačního úřadu [online]. 16.3.2010 [cit. 2011-09-30]. Tisková zpráva ERÚ. Dostupné z WWW: <[http://www.eru.cz/user\\_data/files/tiskove%20zpravy/TZ\\_ERU\\_k\\_prohl\\_CEPS.pdf](http://www.eru.cz/user_data/files/tiskove%20zpravy/TZ_ERU_k_prohl_CEPS.pdf)>.

94. Zavedením povinné regulované výkupní ceny vznikla distributorům (spotřebitelům) povinnost dotovat zvýšenou výkupní cenou provozovatele fotovoltaických elektráren. Podíl takto odebírané energie byl v té době malý, a tudíž čistá výše součtu poskytovaných dotací v porovnání kupříkladu s tržbami distributora byla velmi malá.
95. Postupem času docházelo k ztrátivnosti výroby elektřiny z fotovoltaických elektráren (vlivem poklesu nákladů na pořízení fotovoltaické elektrárny) a podíl odebírané elektřiny vyrobené za pomoci slunečního záření stoupal. Stejně tak stoupal i poměr dotací na tržbách.
96. Při razantním snížení pořizovacích cen fotovoltaických elektráren či razantním zvýšení jejich účinnosti (ve skutečnosti došlo paralelně k oběma jevům) také stejně strmě narostl i úhrn poskytovaných dotací distributorem, který musel zvyšovat ceny svým zákazníkům či tuto ztrátu nést sám.
97. Proto byl s účinností k 1. lednu 2011 zaveden odvod za elektřinu ze slunečního záření vyrobené zařízením uvedeným do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2011. Od odvodu je osvobozena elektřina vyrobená v zařízeních s instalovaným výkonem do 30 kW, která jsou umístěna na střešní konstrukci nebo obvodové zdi budovy evidované v katastru nemovitostí (§ 7d zák. č. 180/2005 Sb.).
98. V důsledku zavedení tohoto odvodu porostou v tomto roce ceny elektřiny v průměru pouze o 4,6 % pro domácnosti a v průměru pouze o 5,2 % pro velkoobchodní připojených na vyšší napěťové úrovni.
99. Novela zákona č. 180/2005 Sb. znamenala sice změnu podmínek pro subjekty provozující solární elektrárny, avšak v tomto kontextu je třeba brát ohled i na negativní následky výše uvedeného vysokého růstu cen, ke kterému by bývalo došlo, kdyby nebyly přijaty výše uvedené změny. Tehdy očekávaný více než dvojnásobný růst cen elektrické energie, než ke kterému v roce 2011 nakonec došlo, by způsobil značné finanční problémy českým domácnostem a znamenal by i ohrožení konkurenceschopnosti mnohých českých podniků, neboť růst cen elektrické energie by se projevil růstem nákladů a v důsledku toho i růstem konečné ceny produkce. Negativně by tak ovlivnil výkon ekonomiky.
100. Zastaralá regulace, která byla součástí zákona č. 180/2005 Sb., v důsledku změn vnějších podmínek, způsobila neúměrnou podporu solárních zařízení a musela tedy být korigována, jelikož následky skokového zvýšení cen elektrické energie by měly přímé negativní dopady na většinu domácností a podniků České republiky. Původně nastavená podpora solárních elektráren byla realizována na úkor všech ostatních sektorů ekonomiky, čímž došlo k vytvoření nerovných podmínek pro tvorbu zisku v různých sektorech.
101. Vláda tak byla nucena přehodnotit nadměrnou podporu skupiny investorů do solárních elektráren a zmírnit její negativní dopady na dostupnost elektrické energie za reálné konkurenceschopné ceny pro všechny obyvatele a firmy v České republice.
102. Skokový výrazný nárůst cen elektrické energie by naopak narušil investice a práva investorů v ostatních sektorech ekonomiky a znamenal výrazný zásah do práv domácností. Proto se vláda rozhodla veřejnou podporu solárních elektráren korigovat a ochránit tak zájmy domácností a ostatních investorů.
103. Dalšími významnými důvody pro přijetí nové regulace byl také masivní zábor zemědělské půdy ve prospěch solárních elektráren a spekulativní blokáde připojovacích kapacit pro výstavbu nových zdrojů na úrovni distribučních soustav.
104. Zásadní je tedy fakt, že i subjekty, které „dotaci“ v podobě větší výkupní ceny poskytovaly, jednaly v důvěře v právo, jež mělo zaručovat přiměřenost. Ta byla objektivními skutečnostmi natolik narušena, že si to vyžádalo zásah zákonodárce.
105. Pokud se má chránit právo vlastnit majetek jednoho, musí být zároveň chráněno právo druhého. Z výše uvedeného vyplývá, že přistoupení na maximální ochranu majetkových práv některých subjektů tak, jak navrhuje navrhovatelé, ignoruje zásadním způsobem práva subjektů jiných.

106. Ve vztahu k legitimnímu očekávání je třeba podotknout, že při posuzování legitimacy očekávání výrobců elektřiny je třeba zároveň posuzovat legitimitu očekávání distributorů a spotřebitelů elektřiny, neboť obě spolu neoddělitelně souvisí.
107. Lze tedy shrnout, že stát reguluje ceny mezi dvěma soukromými subjekty. Zde by měl dbát přiměřenosti a účelu dané regulace, tj. být tzv. „*spravedlivým regulátorem*“. Z tohoto důvodu jakýkoliv regulativní zásah v této oblasti nemůže být jednoznačně hodnocen jako zásah ve prospěch nebo v neprospěch adresátů normy. Jinými slovy, každé zvýšení výkupní ceny je ve prospěch producentů elektřiny z obnovitelných zdrojů a zároveň v neprospěch distributorů, kteří jsou povinni ji vykupovat, a každé snížení výkupní ceny je v neprospěch producentů elektřiny z obnovitelných zdrojů a zároveň ve prospěch distributorů.
108. Legitimita očekávání subjektů nebyla porušena, naopak, pokud by stát neprovedl odpovídající zásah, byla by zřetelným způsobem dotčena práva a legitimní očekávání jiných subjektů.

### 2.2.3. Nekomplexnost návrhu

109. Legislativní úprava v oblasti obnovitelných zdrojů, která byla předložena s cílem zastavit neúčelné zvyšování nákladů na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, zejména z důvodu vysoké podpory solárních elektráren, a omezit dopady plynoucí z této podpory na český průmysl, hospodářství a domácnosti zavedla 4 klíčové instituty, které tvoří komplexní a vzájemně provázaný celek. Jde o:
- odvod z elektřiny ze slunečního záření,
  - darovací daň za bezúplatné nabytí povolenek skleníkových plynů,
  - zvýšení výše odvodů za odnětí ze zemědělského půdního fondu,
  - dotace na úhradu vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů.
110. Je navrhováno, aby Ústavní soud rozhodl nálezem tak, že se dnem vyhlášení nálezu Ústavního soudu ve Sbírce zákonů zruší pouze ustanovení upravující dva z výše uvedených čtyř institutů.
111. Z petitu ústavní stížnosti vyplývá, že se navrhovatel domáhá zrušení pouze části opatření (odvod z elektřiny ze slunečního záření a darovací daň za bezúplatné nabytí povolenek skleníkových plynů) souvisejících se změnami v oblasti fotovoltaických elektráren. Důsledky akceptace jeho návrhu by tak byly pro státní rozpočet nedozírné, neboť by stát byl stále zavázán k poskytování dotací, ke kterým však pozbyl finanční krytí.
112. Je třeba mít na zřeteli, že k realizaci návrhů obsažených v petitu by byl vzhledem ke komplexnosti a provázanosti celé materie nutný časový prostor, který by umožnil odpovídajícím způsobem legislativně reagovat na změnu provedenou nálezem Ústavního soudu.



### 3. Vyjádření k jednotlivým částem návrhu:

#### 3.1. K návrhu na zrušení odvodu z elektřiny ze slunečního záření

113. Navrhovatel navrhuje zrušení odvodu z elektřiny ze slunečního záření, který byl s účinností od 1. ledna 2011 zaveden k tíži provozovatelů fotovoltaických elektráren. Konkrétně se jedná o zrušení ustanovení § 7a až § 7i a v § 8 slov „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy“, které jsou obsahem části první, hlavy II zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů ustanovení, ve znění pozdějších předpisů.
114. V oblasti návrhu na zrušení odvodu z elektřiny ze slunečního záření lze k návrhu namítnout, že napadená úprava
- byla přijata za pomoci řádného legislativního procesu,
  - není extrémní a není v rozporu s právem podnikat,
  - není svévolná ani diskriminující.
115. V této části by měl být návrh zamítnut.

#### 3.1.1. Právní úprava byla přijata za pomoci řádného legislativního procesu

116. Je třeba upozornit na fakt, že návrh právní úpravy, která zavedla odvod z elektřiny ze slunečního záření, byl schválen standardním legislativním procesem bez využití institutu legislativní nouze. Z tohoto důvodu byl legislativní proces přijetí návrhu **plně v souladu s ústavním pořádkem**.
117. Daná úprava byla doplněna poslaneckým návrhem, což však v žádném případě není důvodem pro neústavnost procesu schválení zákona. Pro podporu tohoto tvrzení je třeba říci, že poslanecké iniciativy a pozměňovací návrhy jsou běžným jevem a de facto jedním z projevů parlamentarismu a demokracie.

#### 3.1.2. Navrhovaná úprava není extrémní a není v rozporu s právem podnikat

118. Na základě argumentace uvedené v obecné části tohoto vyjádření se dá dovodit, že daná úprava není extrémní. Zavedení odvodu ve výši, v jaké byl zaveden, má za **cíl snížit ekonomickou výkupní cenu**. Z přijaté právní úpravy vyplývá, že výnos odvodu bude přerozdělován skrze státní rozpočet distributorům, ke kompenzaci vícenákladů spojených s tzv. „boomem“ fotovoltaických elektráren.
119. **Extrémnost by se naopak vyskytla v případě nečinnosti zákonodárce**, kdy díky zastaralému regulačnímu opatření by došlo k zákonem nepředpokládané ani nezamýšlené výši podpory, jež by měla za následek ještě markantně kratší dobu návratnosti investic, a na druhé straně by došlo k neúměrnému zasahování do majetkových práv jiných osob, které by velmi pravděpodobně dále vedlo k negativním celospolečenským dopadům.
120. Navrhovatelé hovoří o extrémnosti a extrémním zásahům do majetkových práv, nicméně z komplexního pohledu dochází de facto ke snížení jim poskytované podpory. Tj. pro poplatníky odvodu **dále zůstane zachována ekonomická podpora producentů ekologické energie** (viz obecná část), která je pouze z hlediska redistribuce spravedlivější než předchozí podpora.
121. Extrémnost a neextrémnost je třeba zvažovat v kontextu obou regulovaných subjektů, tj. nejen u producentů elektřiny ze slunečního záření, ale také u distributorů. Právní úprava je zacílena na ty adresáty, u kterých se postupem času stala dosavadní regulace nevyvážená a neúnosná.
122. Z výše uvedeného plyne, že **námítka „extrémnost“ není relevantní**.
123. **Rozpor s právem podnikat** dovozují navrhovatelé z uvalení extrémního zatížení poplatníků, a to ve výši 26 % resp. 28 %. Dovožují, že toto opatření má tzv. „rdousící efekt“ a že další podnikání v této oblasti již není možné.

124. Při vyjádření k tomuto argumentu je třeba odkázat na neextrémnost dané úpravy (viz výše). Daná úprava neničí majetkovou základu poplatníka (viz Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. dubna 2009), neboť provozovateli je pouze ukrácena původní podpora. Tj. stále je ve výsledku dotován distributorem a výše podpory je nastavena tak, aby návratnost investic byla blíže 15 letům, což je limit, který je obsažen v současné právní úpravě a byl rovněž obsažen v minulé. Tudíž také nemá „*konfiskací dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce*“, kterým se škrtící „*rdousící*“ daň, poplatek, příp. peněžní sankce obvykle vyznačuje (viz Pl. ÚS 70/03 ze dne 18. srpna 2004). Z těchto důvodů a důvodu neextrémnosti **nelze „rdousící efekt“ dovozovat**. Z článku zveřejněného dne 3. srpna 2011 v Mladé frontě DNES konec konců i vyplývá, že po více než půl roce od zavedení odvodu nedošlo ke snížení počtu připojených fotovoltaických projektů. To logicky znamená, že uvedená opatření nikoho k avizovanému bankrotu nepřivedly, naopak některé společnosti zabývající se odvětvím výroby elektrické energie ze slunečního záření prosperují, např. společnost E4U a.s., která v průběhu roku 2011 provedla emisi svých akcií na Burze cenných papírů Praha (viz blíže příloha „Akcie E4U a.s. jako investiční nástroj“).

### 3.1.3. Navrhovaná úprava není svévolná ani diskriminující

125. Daná úprava spadá do komplexu opatření, která mají zabránit extrémním dopadům na distributory, resp. jejich zákazníky, kterými jsou i domácnosti. **Inkaso odvodu slouží ke kompenzaci vícenákladů spojených s povinností vykoupit elektřinu** ze slunečního záření.
126. Z tohoto důvodu **nelze dovozovat svévoli zákonodárce**. Zákonodárce toto opatření provedl cíleně s jasným účelem, nikoliv svévolně.
127. Navrhovatelé v této souvislosti uvádějí, že shledávají nerovnost před zákonem ve smyslu ustanovení čl. 1 a čl. 26 Listiny především v tom, že přijatá úprava „*zatížila povinností platit odvod za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010*“, a že ti výrobci, kteří uvedli výrobu elektřiny do provozu ode dne účinnosti zákona č. 180/2005 Sb., či dříve, tedy od roku 2005 do 31. prosince 2008, odvodem zatížení nejsou.
128. Z cíle, který nová regulace sledovala a který byl podrobně popsán v obecné části vyjádření, jasně vyplývá, že **zatížení odvodem měli být právě jen ti výrobci, kteří uvedli do provozu zařízení v období, kdy náklady na solární elektrárny byly již sníženy** (po roce 2008) a doba návratnosti investičních nákladů byla v jejich případě zkrácená. Zákonodárce tak cíleně vymezil skupinu subjektů, kterých se má regulace týkat. V rámci takto určené skupiny (prostřednictvím definovaného výkonu solární elektrárny a doby instalace) je ke všem výrobcům přistupováno stejně – nediskriminačně.
129. Nelze hovořit ani o „*svévolném určení výrobců solární energie vůči výrobcům energie z jiných obnovitelných zdrojů*“ (ti nejsou poplatníky odvodu), protože **došlo k omezení přepřeláčení solárních elektráren ze strany distributorů (konečných spotřebitelů)**, a tak byla naopak odstraněna diskriminace ostatních obnovitelných zdrojů. Výběr poplatníků odvodu tedy není bezdůvodný a svévolný a veřejný zájem, který je zákonem sledován (ochrana národního hospodářství a minimalizace negativních sociálních dopadů), je jasně patrný.
130. Z výše uvedených důvodů je třeba učinit závěr, že daná **úprava není svévolná ani diskriminující**, jak uvádí navrhovatelé.
131. Rovněž **je v souladu s principem rovnosti**, neboť z tohoto nepochybně nevyplývá požadavek rovnosti každého s každým, ale pouze požadavek, aby právo jedny od druhých nerozlišovalo bezdůvodně. V daném případě je toto rozlišující kritérium jasně deklarované a ospravedlnitelné.

### 3.2. K návrhu na zrušení přechodného ustanovení

132. Navrhovatel v návrhu navrhuje zrušit jedno přechodné ustanovení, a to pravděpodobně přechodné ustanovení k zákonu č. 402/2010 Sb. uvedené v čl. II bodě 2 tohoto zákona,
133. K tomuto návrhu je třeba poznamenat následující:
- napadená úprava byla přijata za pomoci **řádného legislativního procesu,**
  - **petit je formulován neurčitě,**
  - **přechodné ustanovení by mělo sdílet osud trvalé právní úpravy, k níž se vztahuje.**

#### 3.2.1. Právní úprava byla přijata za pomoci řádného legislativního procesu

134. Je třeba upozornit na fakt, že právní úprava, kterou bylo schváleno přechodné ustanovení č. 402/2010 Sb. (pokud navrhovatelé v petitu zamýšlejí zrušení právě tohoto přechodného ustanovení) byl schválen standardním legislativním procesem bez využití institutu legislativní nouze. Z tohoto důvodu byl legislativní proces přijetí návrhu **plně v souladu s ústavním pořádkem.**
135. Daná úprava byla doplněna poslaneckým návrhem, což však v žádném případě není důvodem pro neústavnost procesu schválení zákona. Pro podporu tohoto tvrzení je třeba říci, že poslanecké iniciativy a pozměňovací návrhy jsou běžným jevem a de facto jedním z projevů parlamentarismu a demokracie.

#### 3.2.2. Neurčitost formulovaného petitu

136. Petit obsažený v původním návrhu, jenž došel Ústavnímu soudu dne 11. března 2011, nebyl v souladu s formálními požadavky, které jsou kladeny na tento typ návrhu. Podáním, které došlo Ústavnímu soudu dne 6. června 2011, navrhovatel **zcela nahradil původní petit, petitem novým,** což vyplývá z jasné textace návrhu opravy, která parafrázuje původní petit. Pro posuzování je tudíž určující petit opravený a k předchozímu petitu nelze přihlížet, což plyne i z požadavku vázanosti negativního zákonodárce při rozhodování o zrušení právních předpisů návrhem.
137. Podle ustáleného názoru Ústavního soudu je tento soud ve svém rozhodování rozsahem a **obsahem podaného návrhu vázán** a ve svém rozhodnutí z jeho hranic (*ultra petitum*) vykročit nemůže; stejně tak nemůže do posuzovaného textu zákona zasáhnout jinak než zrušujícím výrokem, takže jakákoliv úprava návrhového žádání zásahem Ústavního soudu je vyloučena (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 16/94); viz obdobně též Šimíček, V.: Je Ústavní soud vázán podaným návrhem?. Bulletin advokacie, č. 9/1998.
138. V návaznosti na shora uvedené je nutné konstatovat, že **petit je v určitých částech nesrozumitelný a zmatečný.** To se týká druhé odrážky opraveného petitu, kde se navrhuje zrušit „*v části vybraná ustanovení novel čl. II bod 2 přechodných ustanoveních k zákonu 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.*“ V zákoně č. 180/2005 Sb. se část „*vybraná ustanovení novel*“ ani čl. II vůbec nevyskytují. Lze se domnívat, že navrhovatel měl na mysli pravděpodobně přechodné ustanovení k zákonu č. 402/2010 Sb., čemuž by nasvědčoval i původní petit, na nějž však při posuzování této otázky nelze brát zřetel.
139. Současná formulace obsažená v návrhu je zmatečná a jednoznačně **neoznačuje ustanovení, které by se mělo v právní úpravě zrušit.** Vzhledem k tomu, že jedním z požadavků na návrh je, že z něj musí být patrné, čeho se navrhovatel domáhá (§ 34 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů), jedná se o zásadní vadu návrhu. V případě nedostatků v této oblasti se použije subsidiárně ustanovení § 43 odst. 1 občanského soudního řádu, kdy předseda senátu vyzve účastníka k doplnění či opravě návrhu, což se také stalo. V případě, že nový návrh trpí vadami je povinností soudu takový návrh odmítnout (podle ustanovení § 43 odst. 2 občanského soudního řádu).

140. V nejednoznačné formulaci petitu lze rovněž spatřovat **zásah do práv dalších subjektů účastných na řízení**, které si nemohou být jisty skutečným významem formulace návrhu, čímž je ztížena ba znemožněna jejich možnost se k dané problematice vyjádřit.
141. Vzhledem k těmto faktům by měl být návrh v části, která se pravděpodobně týká zrušení čl. II bod 2 přechodných ustanovení k zákonu č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve znění pozdějších předpisů, v souladu s ustanovením § 43 odst. 2 občanského soudního řádu **odmítnut**.

### 3.3. K návrhu na zrušení zdanění bezúplatně nabytých povolenek

142. Navrhovatelé se v návrhu domáhají zrušení
- v části první zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 6 odst. 8, § 7a,
  - v části druhé ustanovení § 14a, v § 20 odst. 1 písm. a) slova „s výjimkou bezúplatně nabytých povolenek“, § 20 odst. 15 a § 21 odst. 9,
143. Zjednodušeně řečeno jde o návrh na zrušení zdanění bezúplatně nabytých povolenek.
144. V oblasti návrhu na zrušení daně darovací z bezúplatně nabytých povolenek lze k návrhu namítnout, že napadená úprava
- byla přijata za pomoci **řádného legislativního procesu**,
  - není **retroaktivní** a je přípustná,
  - je naplněn **čl. 11 odst. 5 Listiny**,
  - **není v rozporu s právními předpisy Evropské unie**.

#### 3.3.1. Právní úprava byla přijata za pomoci řádného legislativního procesu

145. Je třeba upozornit na fakt, že návrh na zdanění bezúplatně nabytých povolenek byl schválen standardním legislativním procesem bez využití institutu legislativní nouze. Z tohoto důvodu byl legislativní proces přijetí návrhu plně v souladu s ústavním pořádkem.
146. Daná úprava byla doplněna poslaneckým návrhem, což nezakládá neústavnost procesu schválení zákona. Pro podporu tohoto tvrzení je třeba říci, že poslanecké iniciativy a pozměňovací návrhy jsou běžným jevem a de facto jedním z projevů parlamentarismu a demokracie.

#### 3.3.2. Neexistence retroaktivity

147. Při námitce právě retroaktivního zdanění daní darovací, jakožto při analýze zdanění vůbec je třeba podrobně analyzovat danou situaci z hlediska časové souslednosti.
148. V prvé řadě je třeba definovat skutečnost, kterou nastává zdanění. Tato skutečnost je v daném případě uvedena v § 6 odst. 8 zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, a to prostřednictvím předmětu daně. Dle ustanovení § 3 daňového řádu „*Daňová povinnost vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně...*“.
149. Předmětem daně je dle ustanovení § 6 odst. 8 zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí „*bezúplatně nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny ze slunečního záření ... atd.*“.
150. Ustanovení § 6 odst. 8 zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí je nadáno specialitou vůči předmětu daně darovací specifikovaném v ostatních odstavcích § 6 resp. tento předmět daně rozšiřuje.
151. Nařízení vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008 - 2012, je pouhým příslibem nabytí povolenek provozovateli zařízení vypouštějících skleníkové plyny, a to za předpokladu splnění zákonem stanovených podmínek. Samotné nabytí emisních povolenek do majetku provozovatelů nastává každoročně okamžikem připsání konkrétního počtu povolenek na účty provozovatelů.
152. Výše uvedené znamená, že od účinnosti novely č. 402/2010 Sb., tj. od 1. ledna 2011, budou zdaňovány teprve v budoucnu nabývané povolenky.
153. Na základě těchto poznatků je třeba konstatovat, že daná úprava nemůže být právě ani neprávě retroaktivní, neboť se zaměřuje pouze na skutečnosti, které nastaly po 1. lednu 2011.

154. Dále je třeba konstatovat, že daná úprava nemůže být ani nepravě retroaktivní, neboť v případě nepravé retroaktivity se jedná o zásah do probíhajícího děje (např. do takových právních vztahů jako je nájem apod.). U jevů, jakým je nabytí, kdy tato skutečnost nastává pouze v jednom okamžiku, je nepravá retroaktivita z podstaty věci vyloučena. Důvod je ten, že nepravá retroaktivita je stav, kdy se novou právní úpravou mění skutečnosti, které nastaly v minulosti, nicméně se mění pouze do budoucna, tj. novou právní úpravou musí být dotčeno něco „trvajících“. V případě zdanění povolenek se zdanuje bezúplatné nabytí, tj. jednorázová skutečnost, nikoliv trvající děj. V napadené úpravě je předmětem zdanění (tedy tím, co zakládá daňovou povinnost) „bezúplatné nabytí“. Nabytí je jednorázová skutečnost. V našem případě mohou z hlediska retroaktivity nastat pouze dva stavy, a to pravá retroaktivita, kdy dani bude podrobeno i bezúplatné nabytí přede dnem účinnosti zákona, nebo stav bez retroaktivity, kdy bude dani podrobeno výlučně bezúplatné nabytí po dni nabytí účinnosti zákona.
155. Vzhledem k tomu, že je dani podrobeno pouze to, co nastalo po účinnosti zákona, nejedná se o žádnou formu retroaktivity. Tj. pokud před účinností zákona došlo k bezúplatnému nabytí povolenek, nebude toto zpětně zdaněno.

### 3.3.3. Úprava je v souladu s čl. 11 odst. 5 Listiny

156. Navrhovatelé uvádí, že úprava je v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny, neboť nikoli pouze daně, ale též podmínky, z nichž je seznatelná výše daně, musí být stanoveny zákonem.
157. Podle čl. 11 odst. 5 Listiny je možno daně a poplatky ukládat **jen na základě zákona**.
158. V případě daní jde o prerogativu Parlamentu, jenž je obdařen exkluzivní kompetencí zdaňovat. Z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) pak plyne pro zákonodárce relativně široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní.
159. Za účelem naplnění státního rozpočtu je dáno Parlamentu široké oprávnění zdaňovat. Předmět daně je určitý příjem, věc, úkon nebo majetek, na jehož základě vzniká subjektivní závazek určité osoby vůči státu ve formě daňové povinnosti. Právní důvod (titul) daně je dán zvláštním zákonem, na jehož základě se závazek určité osoby vůči státu zakládá. Daňová povinnost vzniká naplněním určitých zákonem vymezených právních skutečností, podmínek, které na straně státu zakládají právní nárok na daň a na straně osoby daňový závazek. Daň má v neposlední řadě vynutitelný charakter (na základě zákona se vybírá), zákon přesně vymezuje skutečnosti zakládající daňovou povinnost, výši a lhůtu splatnosti (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/2000 ze dne 10. 1. 2001).
160. Přestože je míra dovoleného rozhodování státu o předmětu, míře a rozsahu zdanění v zásadě velmi široká, není nicméně neomezená, neboť při ukládání daní a poplatků je třeba přihlížet k ochraně vlastnického práva garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. srpna 2004). Listina však v případě daní omezení vlastnického práva předpokládá, neboť obsahuje ústavní zmocnění zdaňovat daně zákonodárci, které mu dává široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní.
161. Při zdaňování má stát poměrně širokou volnost. Je věcí státu, aby rozhodl, že jedné skupině poskytne méně výhod než jiné, nesmí však postupovat libovolně a z jeho rozhodnutí musí být patrné, že tak činí ve veřejném zájmu (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004).
162. Právo na vlastnictví je chráněno čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Nicméně ani podle Úmluvy není vlastnické právo absolutním právem, neboť čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě umožňuje za určitých podmínek zbavení majetku a přiznává smluvním státům právo přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní.

163. **Základem daně darovací** u bezúplatně nabytých povolenek je „*průměrná tržní hodnota povolenky na emise skleníkových plynů k 28. únoru příslušného kalendářního roku vynásobená počtem bezúplatně nabytých povolenek k výrobě elektřiny pro příslušný kalendářní rok*“ (§ 7a odst. 1 zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitosti).
164. Podle § 7a odst. 2 zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí průměrnou tržní hodnotu povolenky k 28. únoru příslušného kalendářního roku zveřejní Ministerstvo životního prostředí způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podle § 16 odst. 1 písm. j) zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, **Ministerstvo životního prostředí zveřejňuje předpokládanou tržní hodnotu povolenky.**
165. Jak vyplývá z výše uvedeného, zákon o dani dědické, darovací a dani z převodu nemovitostí, stanoví pouze, že průměrnou tržní hodnotu povolenky zveřejní Ministerstvo životního prostředí, nikoliv však, že Ministerstvo životního prostředí určuje (stanoví) tržní hodnotu povolenky pro daňové účely. Je tomu tak proto, že Ministerstvo životního prostředí pouze zveřejní již samotným trhem vytvořenou průměrnou tržní hodnotu povolenky.
166. Základ daně stanovuje v tomto případě pouze zákon, námitka stěžovatelů není tedy v tomto směru relevantní.

### 3.3.4. Úprava není rozporu s právními předpisy Evropské unie

167. Emisní povolenky jsou provozovatelům každoročně bezplatně přidělovány na základě národního alokačního plánu. Zdaněním bezplatně nabytých povolenek se nemění množství bezplatně přidělených povolenek a národní alokační plán se tedy nemění, což znamená, že minimálně 90 % povolenek se i nadále přiděluje zdarma.
168. Podle české právní úpravy jsou daňově povinnými subjekty výrobci elektřiny, tak jak jsou definovány v čl. 3 písm. u Směrnice 2009/29/ES. Je pravda, že se daň netýká ostatních subjektů spadajících pod systém EU ETS, ani jiných průmyslových výrobců, ani výrobců elektřiny, kteří z jakýchkoli důvodů neodpovídají definici. Na subjekty, které definici vyhovují, je však opatření aplikováno nediskriminačně. Navíc u výroby elektřiny je cena povolenky z velké části započítána v konečné ceně elektřiny (MWh). Zpoplatnění povolenek právě pro výrobu elektřiny tak dává smysl a zabraňuje vytváření tzv. bezpracných zisků (tzv. *windfall profits*).
169. Základním právním rámcem pro obchodování s emisemi CO<sub>2</sub> v Evropě je Směrnice 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES. Článek 10 této směrnice stanoví způsob přidělování povolenek. Směrnice stanoví tři obchodovací období. První tříleté období počínající dnem 1. ledna 2005, v němž členské státy přidělí alespoň 95% povolenek zdarma. Pro pětileté období počínající 1. ledna 2008 členské státy přidělí alespoň 90% povolenek zdarma.
170. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 mění Směrnici 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství v obchodovacím období po roce 2012.
171. V prvním a druhém obchodovacím období byly povolenky na emise alokovány v převážně většině zdarma. Revidovaná směrnice zavádí jako základní princip alokace dražbu. Je však stanovena výjimka – přechodné přidělování bezplatných povolenek v roce 2013 může odpovídat maximálně 70% průměrného ročního množství emisí dotčených výrobců elektřiny v období 2005-2007, a toto celkové množství se musí postupně snižovat tak, že v roce 2020 nebudou přidělovány žádné bezplatné povolenky.
172. Ustanovení zmíněných směrnic byla transponována do českého právního řádu a jsou obsahem zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 695/2004 Sb.**“).
173. Základem systému přidělování povolenek v České republice je národní alokační plán ČR schválený Evropskou komisí a nařízením vlády. Národní alokační plán pro obchodovací období roků 2008 -2012 byl přijat nařízením vlády č. 80/2008 Sb. (dále jen „**národní alokační plán**“).



174. Uvedené nařízení vlády stanovilo celkové množství povolenek, které bude vydáno v každém kalendářním roce obchodovacího období kalendářních roků 2008 – 2012, a množství povolenek, které bude jednotlivým provozovatelům zařízení přiděleno v každém kalendářním roce obchodovacího období.
175. Přidělování povolenek a obchodování s nimi probíhá prostřednictvím Operátora trhu s elektrinou – OTE, a.s., který je pověřen vedením Rejstříku obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „*OTE, a.s.*“).
176. Subjektům, které se zapojí do systému obchodování, rejstřík umožňuje disponovat s povolenkami, které jim byly přiděleny národním alokačním plánem.
177. Účastníci trhu s povolenkami (provozovatelé jednotlivých zařízení, která spadají do systému obchodování) mají u OTE, a.s. vedeny své účty. Každoročně operátor na počátku roku vygeneruje celkový počet povolenek v souladu s množstvím povolenek stanoveným národním alokačním plánem pro příslušný rok a přidělí na jednotlivé účty provozovatelů zařízení počet povolenek jim náležející podle národního alokačního plánu. Podle § 10 zákona č. 695/2004 Sb. OTE, a.s. přidělí poměrnou část z množství povolenek, které bylo stanoveno národním alokačním plánem nejpozději do 28. února kalendářního roku.
178. **Přidělování povolenek zdarma**, které probíhá na základě a v souladu s vládou schváleným národním alokačním plánem, však **neznamená, že bezúplatné nabytí povolenky na emise skleníkových plynů nelze zdanit**, tedy ani podrobit je dani darovací, a že takovéto zdanění je v rozporu s unijním právem.
179. Zdaněním bezúplatně nabytých povolenek **nedochází k porušení bezúplatnosti jejich nabytí**, zaručené právním řádem a nedochází tím ani k porušování ustanovení výše uvedených směrnic. Rovněž nedochází ani ke snížení nebo jiné změně alokace povolenek schválených národním alokačním plánem.
180. Pravomoc **stanovit a vybírat daně náleží k nejdůležitějším pravomocem a je součástí státní suverenity**..
181. Oblast přímých daní, mezi které náleží i majetkové daně, **spadá do pravomoci členských států**. Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie nesevřuje v oblasti přímých daní pravomoc zákonodárci Společenství, pokud to nestanoví její článek 115 (bývalý čl. 94 Smlouvy o Evropském společenství), který umožňuje Radě Evropské unie přijmout kvalifikovanou většinou směrnice směřující ke sblížení vnitrostátních právních předpisů v oblastech, které mají přímý dopad na vytváření nebo fungování společného trhu.
182. Členským státům se tedy ponechává **možnost volně stanovit předmět, základ a sazbu majetkových daní, tedy i daně darovací**. Tato pravomoc však není bez omezení. Ustálená judikatura totiž stanoví, že členské státy musí vykonávat svoje pravomoci v oblasti přímých daní v souladu s právem Společenství..
183. Je též na místě zdůraznit, že otázka zdanění bezplatně přidělených povolenek není řešena komunitárním právem. Směrnice 2003/87/ES ani stanovisko Evropské komise MEMO/06/452 ze dne 29. 11. 2006, na které odkazují navrhovatelé, se nezabývají otázkou zdanění bezplatně přidělených povolenek.
184. Při absenci výslovné úpravy na komunitární úrovni přistupují členské státy k této otázce dvojitým způsobem, buď podrobí bezplatně nabyté povolenky dani anebo nikoli. Mezi státy, které bezplatně nabyté povolenky zdaňují, patří Velká Británie, Řecko a Španělsko.<sup>7</sup>
185. Zdanění bezplatně nabytých povolenek není tedy v rozporu s právem Evropské unie.

---

<sup>7</sup> S. Naess-Schmidt, U. Møller, E. S. Hansen, J. Tops in assistance with Deloitte Denmark: Tax Treatment of ETS Allowances: Options for improving transparency and efficiency, October 2010, str. 9, 28-31.

## ***K návrhu na zrušení přechodného ustanovení***

186. Navrhovatele navrhují zrušit přechodné ustanovení, a to pravděpodobně přechodné ustanovení k zákonu č. 346/2010 Sb. uvedené v bodě 2.
187. V oblasti návrhu na zrušení tohoto přechodného ustanovení je třeba poznamenat následující:
- **petit je formulován neurčitě,**
  - **navrhovaná změna (tj. zrušení přechodného ustanovení) věcně nic nezmění,** pouze přinese nejistotu poplatníkům,
  - **zákon byl přijat ústavně konformní cestou,**
  - **právní úprava není v rozporu s legitimními očekáváními,**
  - **jedná se o přípustnou nepravou retroaktivitu.**

### **3.3.5. Neurčitost formulovaného petitu**

188. Petit obsažený v původním návrhu, jenž došel Ústavnímu soudu dne 11. března 2011, nebyl v souladu s formálními požadavky, které jsou kladeny na tento typ návrhu. Podáním, které došlo Ústavnímu soudu dne 6. června 2011, navrhovatel zcela nahradil původní petit, petitem novým, což vyplývá z jasné textace opravy, která parafrázuje původní petit. Pro posuzování tohoto petitu je tudíž **určující petit opravený a k předchozímu petitu nelze přihlížet,** což plyne i z požadavku vázanosti negativního zákonodárce při rozhodování o zrušení právních předpisů návrhem.
189. Podle ustáleného názoru Ústavního soudu je tento soud **ve svém rozhodování rozsahem a obsahem podaného návrhu vázán** a ve svém rozhodnutí z jeho hranic (*ultra petitum*) vykročit nemůže; stejně tak nemůže do posuzovaného textu zákona zasáhnout jinak než zrušujícím výrokem, takže jakákoliv úprava návrhového žádání zásahem Ústavního soudu je vyloučena (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 16/94); viz obdobně též Šimíček, V.: Je Ústavní soud vázán podaným návrhem?. Bulletin advokacie, č. 9/1998.
190. V návaznosti na to je nutné konstatovat, že petit je v určitých částech **nesrozumitelný a zmatečný.** To se týká druhé odrážky opraveného petitu, kde se navrhuje zrušit „*v části vybraná ustanovení novel, čl. II. zákona č. 346/2010, přechodná ustanovení bod 2, uvedená v zák. č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů*“.
191. Není zřejmé, ve kterém ze jmenovaných zákonů se má přechodné ustanovení rušit. Lze se domnívat, že navrhovatel měl na mysli pravděpodobně přechodné ustanovení k zákonu č. 346/2010 Sb., čemuž by nasvědčoval i původní petit, na nějž však při posuzování této otázky nelze brát zřetel.
192. Současná formulace obsažená v návrhu je tedy zmatečná a jednoznačně neoznačuje ustanovení, které by se mělo v právní úpravě zrušit. Vzhledem k tomu, že jedním z požadavků na návrh je, že z něj musí být patrné, čeho se navrhovatel domáhá (§ 34 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů), jedná se o zásadní vadu návrhu. V případě nedostatků v této oblasti se použije subsidiárně ustanovení § 43 odst. 1 občanského soudního řádu, kdy předseda senátu vyzve účastníka k doplnění či opravě návrhu, což se také stalo. V případě, že nový návrh trpí vadami **je povinností soudu takový návrh odmítnout** (ustanovení § 43 odst. 2 občanského soudního řádu).
193. V nejednoznačné formulaci petitu lze rovněž spatřovat **zásah do práv dalších subjektů účastných na řízení,** které si nemohou být jisty skutečným významem formulace návrhu, čímž je ztížena jejich možnost se k dané problematice vyjádřit.
194. Vzhledem k těmto skutečnostem by měl být návrh v části, která se pravděpodobně týká zrušení čl. II bod 2 přechodných ustanovení k zákonu č. 346/2010 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve znění pozdějších předpisů, v souladu s ustanovením § 43 odst. 2 občanského soudního řádu **odmítnut.**

195. V dalším textu vyjádření je předpokládáno, že se skutečně o přechodné ustanovení k zákonu č. 346/2010 Sb. jedná, jinak by nebylo možné se k namítaným rozporům vůbec vyjadřovat.

### 3.3.6. Bezvýznamnost zrušení přechodného ustanovení

196. Navrhovatelé zahájení řízení na zrušení části zákona č. 346/1010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, navrhuji zrušit ustanovení bodu 2 článku II. tohoto zákona, které zní: „2. *Osvobození podle § 4 odst. 1 písm. e) nebo § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se naposledy použije za zdaňovací období, které započalo v roce 2010.*“
197. Je zapotřebí zmínit, že v konečném důsledku by zrušení tohoto přechodného ustanovení neznamenalou věcnou změnu z pohledu poplatníků, **pouze dojde k narušení jejich právní jistoty**. Pro poplatníka daně z příjmů, který měl do konce zdaňovacího období započatého v roce 2010 osvobozeny dotčené příjmy, totiž k odstranění zrušení osvobození těchto příjmů nedojde.
198. Z ustanovení bodu 1. čl. II zákona č. 346/2010 Sb., což je obecné přechodné ustanovení, které zní: „1. *Pro daňové povinnosti za léta 1993 až 2010 a zdaňovací období, které započalo v roce 2010, platí dosavadní právní předpisy, nestanoví-li tento zákon dále jinak. Ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí poprvé pro zdaňovací období, které započalo v roce 2011.*“ vyplývá, že ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) a § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., ve znění zákona č. 346/2010 Sb., se pro zdaňovací období započaté v roce 2011 a následující již neuplatní, a proto **nelze uplatnit osvobození, která v nich byla uvedena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona**.
199. Nadto, i kdyby se zrušilo i toto přechodné ustanovení (což by významně deformovalo právní úpravu, neboť toto přechodné ustanovení se vztahuje i k jiným věcným oblastem), tak by **nebylo možné rovněž daná osvobození uplatnit** (nebyla by pro ně žádná právní opora, neboť ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) ani § 19 odst. 1 písm. d) by v původním znění již neexistovalo.
200. K tomu, aby bylo možné aplikovat zrušené osvobození, **by bylo zapotřebí osvobození nerušit vůbec anebo zavést přechodné ustanovení**, které by umožňovalo uplatnění osvobození i po jeho zrušení.
201. Je tedy nutné konstatovat, že zrušení daného ustanovení nezmění z věcného hlediska právní úpravu, proto je třeba shledat formulovaný petit jako nedostatečný a v tomto bodě návrh **odmítnout**.

### 3.3.7. Proces přijetí zákona

202. Zákon č. 346/2010 Sb. byl schválen v režimu legislativní nouze. K posouzení ekvivalentnosti použití stavu legislativní nouze je třeba uvést zejména to, že v daném případě hrozily (a stále v případě zrušení napadených ustanovení zákona hrozí) **závažné hospodářské důsledky**.
203. Rovněž je nutné poznamenat, že na rozdíl od změn v oblasti stavebního spoření (viz nálezy ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011 vyhlášený ve Sbírce zákonů pod jako 119/2011 Sb.) **existovala v oblasti většího daňového zatížení provozovatelů fotovoltaických elektráren politická shoda**, což ostatně dokazuje také proces přijetí zákona č. 346/2010 Sb., kdy v Poslanecké sněmovně Parlamentu ze 146 přítomných poslanců hlasovalo pro návrh 134 a proti návrhu pouze 3 (hlasování č. 28)..
204. Tudíž není vhodné se automaticky řídit nálezem Pl. ÚS 53/10, jak tvrdí navrhovatel. Jádrem sporu v tomto nálezu byl institut, na který byly mezi poslanci velmi rozdílné názory, resp. **nález se zakládal na omezení práv opozice. Tyto důvody v případě rušení osvobození nelze dovozovat**.
205. Nadto je třeba poznamenat, že porušení ústavního pořádku shledal Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu. V situaci, kdy zrušit zákon navrhuje skupina senátorů je tedy otázkou, zda byla práva poslanců, jakožto volených zástupců, opravdu tak intenzivně dotčena a zdali je tedy daný skutkový stav plně ztotožnitelný se skutkovým stavem v oblasti stavebního spoření, který Ústavní soud shledal jako v rozporu s ústavním pořádkem.

206. Z výše uvedených důvodů **nelze přisvědčit tomu, že proces přijetí úpravy v podobě přechodného ustanovení k zákonu č. 346/2010 Sb. byl realizován v rozporu s ústavním pořádkem.**

### 3.3.8. Nenarušení legitimního očekávání adresátů zákona

207. V první řadě je si zapotřebí uvědomit, že dle čl. 11 odst. 5 Listiny „*lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona*“. Tím je demokraticky zvolený zákonodárce legitimován formou ukládání daní zasahovat do vlastnického práva.

208. Navrhovatel zásah do legitimacy očekávání adresátů zákona spatřuje v tom, že adresáti presumovali zachování daňové zátěže jejich odvětví ve stejné výši, jako bylo přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy. Navrhovatel argumentuje tím, že **adresáti normy propočítávali svou investici tak, že nepočítali se změnami v daňové oblasti resp. se změnami v cenové regulaci.**

209. Tento argument **není akceptovatelný ze tří důvodů:**

- právní subjekt **nemůže předpokládat, že právní stav zůstane navždy stejný**, a to zvláště ne v případě, kdy dojde v důsledku objektivních skutečností k deformaci ekonomických vztahů,
- **subjekty o připravovaných změnách věděly** (podrobněji viz 2.2.1),
- rušení osvobození spadá do **obecné snahy rušení výjimek**,
- dané odvětví je **odvětví se snadným výdělkem, což legitimuje vyšší daňovou zátěž.**

210. Z toho vychází i zákon č. 346/2010 Sb., kterým **zákonodárce zahájil postupné odstraňování výjimek ve zdaňování příjmů**, tj. osvobození některých příjmů od daňové povinnosti. Mimo zrušení osvobození příjmů z provozu obnovitelných zdrojů energie podle § 4 odst. 1 písm. e) a § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, tj. včetně příjmů z provozu fotovoltaických elektráren, bylo zrušeno i osvobození některých výsluhových náležitostí u bývalých vojáků z povolání, osvobození měsíčního přídatku na bydlení vojákům z povolání v aktivní službě, osvobození platu prezidenta republiky a víceúčelová paušální náhrada výdajů spojených s výkonem jeho funkce, osvobození renty a další peněžité náhrady poskytované prezidentu republiky po skončení funkce. Omezeno bylo také osvobození pravidelně vyplácených důchodů a penzí.

211. Zrušení osvobození výše uvedených příjmů s účinností od r. 2011 bylo navrženo a následně **přijato z důvodu potřebného snížení schodku rozpočtů veřejných financí.**

212. V současné době vláda ČR již projednala druhý návrh novely zákona o daních z příjmů, ve kterém Ministerstvo financí opětovně navrhuje **zrušit další výjimky ze zdaňování příjmů**, tj. zrušit další osvobození některých příjmů od daně.

213. Chceme upozornit na to, že Českou republikou přijaté legislativní úpravy jsou dle našeho názoru rovněž v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie. V případě C-201/08 *Plantanol GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Darmstadt* Soudní dvůr Evropské unie posuzoval skutkově podobný případ. Jednalo se o to, že Německo za trvání podpory všech druhů bio-paliv (v souladu s cíli evropské Směrnice 2003/30/ES) omezilo tuto podporu na tzv. čistá bio-paliva. Soudní dvůr Evropské unie dospěl k těmto závěrům:

- Vzhledem k tomu, že Směrnice 2003/30/ES „*nepředepisuje členským státům ani to, jaké prostředky mají použít ke dosažení orientačních cílů* [podílu bio-paliv na národních trzích, pozn. autora], *výbrž jim ponechává v tomto ohledu možnost výběru, pokud jde o povahu opatření, jež mají být přijata, z čehož vyplývá, že uvedené státy tak disponují širokou posuzovací pravomocí za účelem zohlednění zejména, ... dostupnosti zdrojů a surovin, jakož i vnitrostátní politiky na podporu bio-paliv. Ustanovení Směrnice 2003/30/ES neukládají členským státům povinnost zavést a zachovat v platnosti režim osvobození od daně ve prospěch bio-paliv... Kromě toho z čl. 3 odst. 4 Směrnice 2003/30/ES vyplývá, že členské státy disponují také širokou posuzovací pravomocí, pokud jde o výroby, které chtějí podporovat za účelem dosažení cílů stanovených touto směrnicí, přičemž se uvedené*

- „Pokud jde o očekávání, které může mít osoba povinná k dani obledně daňového zvýhodnění, Soudní dvůr v tomto obledu již rozhodl, že pokud směrnice v daňové oblasti ponechává členským státům široké pravomoci, nemůže být změna právních předpisů přijatá v souladu se směrnicí považována za nepředvídatelnou (viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Gemeente Leusden a Holin Groep C-487/01 a C-7/02 Recueil, s. I-5337, bod 66)“.
- *Zrušení osvobození od daně ve prospěch takových smíšených výrobků [pozn. autora jiných než čistých bio-paliv],..., bylo odůvodněno, i když třeba jen zčásti, nezbytností zastavit takovéto **nadměrné poskytování náhrad**. V každém případě však takovéto právní ustanovení rozhodně **mohlo opatrným a obezřetným hospodářským subjektům bez dalšího naznačovat, že režim osvobození od daně uplatňovaný na bio-paliva může být změněn, nebo dokonce zrušen vnitrostátními orgány s cílem zohlednit změny určitých vnějších okolností, takže nemohla vzniknout na základě ustanovení uvedené právní úpravy žádná jistota, pokud šlo o zachování takového režimu po určité dané období**“.*

### 3.3.9. Jedná se o přípustnou nepravou retroaktivitu

214. Právní úprava účinná od 1. ledna 2011 neobsahuje osvobození příjmů z obnovitelných zdrojů energie. Z tohoto důvodu nejsou od 1. ledna 2011 tyto příjmy od daně z příjmů osvobozeny.
215. Výslovně tento problém řeší přechodné ustanovení zákona č. 346/2010 Sb., které omezuje účinky osvobození získaného před účinností novely zákona a výslovně říká, že osvobození se naposledy uplatní ve zdaňovacím období, které započalo v roce 2010.
216. Zde **nastává tedy příklad nepravé retroaktivity**, kterou důvodová zpráva výslovně potvrzuje. Jedná se o nepravou retroaktivitu v neprospěch poplatníka. Její evaluace bude předmětem rozhodování Ústavního soudu.
217. Z poslední judikatury Ústavního soudu týkající se retroaktivity a zdanění (právě výše zmiňovaný rozsudek Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011) je **nepravá retroaktivita na rozdíl od pravé zásadně přípustná**. Jedná se de facto o způsob změny starého režimu na režim nový. Nicméně ve svém rozhodnutí Ústavní soud zdůrazňuje nutnost ochrany legitimního očekávání a šetření práv, která se mají rušit. Vše je dle prezentovaných názorů opřeno o proporcionalitu mezi veřejným zájmem a zásahem do práv konkrétních subjektů.
218. Pro případ posuzování, zda nedošlo do zásahu do legitimních očekávání, jakož i pro testování kritériem veřejného zájmu, je nutné vzít v úvahu tyto argumenty:
- snaha **odstraňovat daňové výjimky**,
  - sama existence **osvobození nemůže založit legitimní očekávání toho, že toto osvobození bude existovat „na věky“**.

#### Ke snaze odstraňovat daňové výjimky:

219. Dlouhodobou snahou Ministerstva financí, potažmo vlády, prezentovanou i v programovém prohlášení vlády je snaha odstraňovat daňové výjimky a přiblížit se stavu, který se označuje za tzv. daňovou neutralitu. Tento stav je založen na principu apolitického daňového systému, který nepodporuje dílčí části společnosti či určité segmenty a nezpůsobuje tak z toho plynoucí distorze.
220. Výhody odstraňování výjimek dále spočívají ve zjednodušení správy daní (v tomto případě daně z příjmů) jak pro správce daně, tak pro daňové poplatníky. V důsledku znamená odstranění výjimek i zpřehlednění daňového systému, což lze nepochybně shledat jako významný veřejný zájem celé společnosti.

#### K možnosti založení legitimního očekávání pouze skrze existenci osvobození:

221. Pouhá existence určitého právního institutu není a sama o sobě nemůže být zárukou toho, že tento institut bude trvat v neměnné podobě neomezeně dlouho dobu.

222. Ústavní pořádek chrání dobrou víru a legitimní očekávání primárně tím, že v případě změny zákonů je třeba provést určitý ústavou daný postup, o kterém rozhodují zástupci občanů, a teprve poté může daná změna nabýt účinnosti. Tento postup je procedurálně náročnější než správní rozhodnutí a rovněž je transparentnější (podrobněji viz 2.2.1).

## 4. Vyjádření k vybraným odstavcům návrhu:

### 4.1. K části I.

223. Bez komentáře.

### 4.2. K části II.

#### K odstavci 5

224. Z hlediska formulace petitu je namíste návrh v této části **odmítnout**. Podrobněji viz vyjádření k odstavci 114 návrhu. V odstavci 5 se odkazuje na přechodná ustanovení k zákonu č. 180/2005 Sb. o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Tento zákon má pouze 1 přechodné ustanovení, a to přechodné ustanovení obsažené v § 11 zákona, které se týká tzv. zeleného bonusu. Z textace odstavce 5 vyplývá, že tato přechodná ustanovení jsou zároveň obsahem zákona č. 402/2010 Sb., což přidává pouze na **zmatečnosti** návrhu v této části.

#### K odstavci 7

225. Jedná se obdobný problém jako v odstavci 5. Odkazuje se na přechodná ustanovení zákona číslo 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, nicméně tento zákon není členěn na články, byť obsahuje v § 40 celkem 11 přechodných ustanovení. Z textace odstavce 5 vyplývá, že tato přechodná ustanovení jsou zároveň obsahem zákona č. 346/2010 Sb., což přidává pouze na **zmatečnosti** návrhu v této části.

### 4.3. K části III.

#### K odstavcům 8 až 12

226. Je třeba konstatovat, že označená zákonná ustanovení **jsou v souladu s ústavním pořádkem** České republiky. Podrobná vyjádření k jednotlivým navrhovatelí poukazovaným možným rozporům jsou uvedena dále.

### 4.4. K části IV.

#### K odstavci 13

227. **Není zřejmé, z čeho je dovozována nespornost důvodů** soustavné dlouhodobé podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů. Navrhovatel zde dovozuje, že jsou celkem tři, a to

- *sociální hlediska* (bez další podrobnější specifikace),
- *opatření směřující k ochraně životního prostředí a k udržitelnému rozvoji opatření k plnění sdílených mezinárodních závazků v tomto směru* (pravděpodobně ve směru ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje),
- dále je zde zmiňován cíl Evropské unie na *dosažení bezpečnosti a diverzifikace zásobování elektřinou, a sociální a hospodářské soudržnosti*.

228. Nutno poznamenat, že při interpretaci cílů právní úpravy, které by měly mít právní dopady, je třeba vycházet prioritně z ustanovení právního předpisu. V tomto případě je to ustanovení § 1 odst. 2 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, které upravuje účel zákona. Tímto účelem je: „*v zájmu ochrany klimatu a ochrany životního prostředí*

- *podpořit využití obnovitelných zdrojů energie (dále jen "obnovitelné zdroje")*,
- *zajistit trvalé zvyšování podílu obnovitelných zdrojů na spotřebě primárních energetických zdrojů*,
- *přispět k šetrnému využívání přírodních zdrojů a k trvale udržitelnému rozvoji společnosti*,

- *vytvořit podmínky pro naplnění indikativního cíle podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v České republice ve výši 8 % k roku 2010 a vytvořit podmínky pro další zvyšování tohoto podílu po roce 2010.“*

229. Není zřejmé, odkud dovozuje navrhovatel cíle právní úpravy, neboť i důvodová zpráva v tomto směru mlčí. S jistotou však lze pochybovat o navrhovatelem deklarované „*nespornosti*“, a to zejména v případě sociálních důvodů, které nejsou nijak výrazněji specifikovány.
230. Vzhledem k textaci odstavce 13 je vhodné, pokud se hovoří o cílech či důvodech právní úpravy, držet se ustanovení § 1 odstavce 2 zákona a nevolit cestu sporných závěrů.
231. Důvodová zpráva ve své obecné části sice hovoří o dalších cílech právní úpravy (které mohou být pojaty také jako důvody), nicméně ty musí být zváženy s ohledem na možnou změnu politiky v této oblasti (důvodová zpráva není spolu s právní úpravou aktualizována, nadto není součástí právního předpisu). K obsahu mezinárodních závazků ČR viz bod 2.1.1 tohoto vyjádření

#### **K odstavci 14**

232. Rádi bychom upozornili na to, že indikativní cíl podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v České republice ve výši 8% podle Směrnice 2001/77/ES je *nezávazný*, proto není zřejmé, odkud navrhovatelé odvozují opak (viz, že kritérium je „*v podstatě závazné pro Českou republiku*“).
233. Rovněž je nutné zdůraznit, že ERÚ ve svém Oznamení o vyhodnocení podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny a očekávaném dopadu podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na celkovou cenu elektřiny pro konečné zákazníky za rok 2010 jednoznačně vyplývá, že Česká republika tohoto indikativního cíle ve výši 8 % nejen dosáhla, ale jej i překročila. Ke konci roku 2010 tvořil podíl elektřiny vyrobené v České republice z obnovitelných zdrojů na hrubé domácí spotřebě elektřiny dle uvedeného oznámení 8,3 %.
234. Dále je nutno podtrhnout, že novelami zavedená nová právní úprava nerozporuje soustavnost a dlouhodobost poskytované podpory a není v rozporu s tendencí zákonodárce v podpoře pokračovat, jelikož stát i nadále podporuje výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů po celou dobu životnosti výrobní a zůstává zachována i garantována patnáctiletá doba návratnosti návratnost investic.

#### **K odstavcům 15 a 16**

235. Je třeba si uvědomit, že § 6 zákona o podpoře obnovitelných zdrojů zakládá **určitá omezení pro stanovení ceny**. Tímto omezením je zejména možnost snížit výkupní ceny maximálně o 5 % ročně (dle textace zákona je to maximálně na 95 % ceny předchozího roku). Pro správnost závěrů je však zapotřebí určit, koho se tato omezení skutečně dotýkají. Dotčeným subjektem v případě těchto omezení je ERÚ. Jemu dává zákon mantinely pro cenovou regulaci.

#### **K odstavci 17**

236. Není známo, z čeho navrhovatel dovozuje setrvalý zájem zákonodárce na osvobození obnovitelných zdrojů. Naopak v poslední době **je zájmem zákonodárce odstraňovat daňové výjimky** v daních z příjmů a osvobození obnovitelných zdrojů je jedním z nich. K argumentům, proč zrušit toto osvobození, přispívá právě poměrně komplikovaná konstrukce tohoto osvobození. Ve světle změn navrhovaných v zákoně o změně zákonů v souvislosti se zřízením jednoho inkasního místa a o změně daňových a pojistných zákonů i zrušení některých osvobození v zákoně č. 346/2010 Sb. se jedná pouze o jednu z výjimek, která je rušena.

#### **K odstavcům 18 a 19**

237. Výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelené bonusy se stanovují na základě § 6 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Navrhovatelem použitý termín *cena garantovaná* se dá použít jen v tom kontextu, že cenu nelze cestou moci výkonné libovolně měnit, protože orgán vykonávající státní správu v této oblasti (Energetický regulační úřad) je vázán při tvorbě cen právě § 6 zákona. Příjemci cenového rozhodnutí jsou tak zákonem chráněni proti výkyvům



238. Je nutné dodat, že výkupní ceny jsou stanovovány cenovým rozhodnutím jako minimální ceny (tj. lze se od této ceny odchýlit směrem výše), zatímco zelený bonus je stanovován jako pevná cena (tj. od této ceny se nelze odchýlit, je fixně daná), viz např. cenové rozhodnutí Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2010 ze dne 8. listopadu 2010.

#### **K odstavci 21**

239. **Žádné garance** ani vztah k bankovnímu financování v dotčeném zákoně uvedeny nejsou. Úvěrové financování by bylo možné čerpat i bez státní podpory sektoru obnovitelných zdrojů, byť v menší míře. Spojitost právní úpravy s bankovním financováním (přesněji by se mělo hovořit spíše o úvěrovém financování) tedy spočívá pouze v tom, že se jedná o podnikatelský segment a jakékoliv podnikání může být rovněž financováno formou úvěru. Míra úvěrového financování podnikatelského záměru je mimo jiné výrazem vztahu podnikatele k riziku, neboť obecně platí, že čím vyšší je podíl financování z cizích zdrojů, tím vyšší je i míra jejího rizika.

#### **K bodu 22**

240. Je vnitřně **rozporné tvrdit, že nová zákonná úprava jde proti zájmu zákonodárce**, neboť novou zákonnou úpravu schválil právě zákonodárce..
241. Nedá se rovněž tvrdit, že nová úprava je prohibitivní a že nepředstavuje podporu sektoru obnovitelných zdrojů, neboť čistý výnos z výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů je stále vyšší (a to právě díky zákonu o podpoře využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie), než je tomu u standardních „nezeleňých“ způsobů výroby elektrické energie. **Prohibitivnost a diskriminaci nelze v žádném případě zaměňovat se snížením podpory tohoto segmentu.** Tvrzení, že nová právní úprava neposkytuje podporu je zcela zavádějící. Podpora totiž zůstává zachována, a to tak, aby návratnost investic byla zákonem deklarovaných 15 let.

#### **K odstavci 26**

242. Zatížení na hraně ekonomické existence navrhovatelé pouze konstatují bez jakéhokoliv odůvodnění či důkazu. Oproti tomu lze postavit informace z veřejně dostupných zdrojů prokazujících trvalou ziskovost odvětví. Například z článku zveřejněného dne 3. srpna 2011 v Mladé frontě DNES vyplývá, že po více než půl roce od zavedení odvodu, se počet připojených fotovoltaických projektů nezměnil. Ekonomické zatížení je zvoleno tak, aby nebyl dotčen původní záměr, tj. návratnosti investice 15 let.

#### **K odstavci 33**

243. Navrhovatelé smýšlí o peněžních plněních, která se nazývají odvodem, jako o instrumentu používaném k „sankčním a prohibitivním účelům“. S tímto nelze souhlasit. Navrhovatelé totiž **povyšují formu na obsah**. Nelze automaticky dovozovat, že plnění, které je nazýváno odvodem musí mít sankční a prohibitivní účely. Viz např. „*odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu*“ či „*odvod z úbrnu mezd na veřejná pojištění*“, který je součástí vládního návrhu zákona o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.
244. Odvod z elektriny ze slunečního záření nemá sankční povahu (není zde porušena žádná právní povinnost, na základě které by se toto dalo dovozovat). Rovněž není prohibitivním, neboť podnikání v této oblasti není danou úpravou zakázáno ani ekonomicky znemožněno. To, že v důsledku změny regulace dojde ekonomicky ke snížení čistého výnosu samo o sobě prohibitivnost neznamená, jedná se pouze o změnu cenové regulace v širším slova smyslu.
245. Mínění navrhovatele v tom ohledu je tedy v tomto mylné, neboť **zaměňuje formální název a materiální podstatu instrumentu**.

#### **K odstavci 34**

246. Systém opatření, který byl zasazen do právního řádu v souvislosti s fotovoltaickými elektrárnami, zasahuje především do cenové regulace v této oblasti. Stát ze své pozice regulátora několikrát do této regulace zasáhl, a to zvyšováním povinných výkupních cen a vůbec jejich zavedením. Napadenými opatřeními stát opět reguluje ceny (i když ne přímo prostřednictvím cenového orgánu, který jinak cenová rozhodnutí vydává), ale prostřednictvím své zákonodárné pravomoci.
247. Velmi důležitý je fakt, že **stát nereguluje ceny mezi ním samým a soukromými subjekty, nýbrž mezi dvěma soukromými subjekty**. Z tohoto důvodu jakýkoliv jeho zásah v této oblasti nemůže být hodnocen jako zásah ve prospěch nebo v neprospěch adresátů normy. Jinými slovy každé zvýšení výkupní ceny je ve prospěch producentů elektřiny z obnovitelných zdrojů a zároveň v neprospěch distributorů, kteří jsou povinni ji vykupovat, a každé snížení výkupní ceny je v neprospěch producentů elektřiny z obnovitelných zdrojů a zároveň ve prospěch distributorů.
248. Nejedná se o „*nepřekonatelný rozpor*“ ustanovení, situace je snadno popsitelná, a to tak, že na jedné straně se odvětví výroby energií z obnovitelných zdrojů stanovují jistá pravidla stanovování výkupních cen. Na druhé straně se pak část tohoto odvětví zatěžuje určitou daňovou povinností, a to odvodem z výroby elektřiny ze slunečního záření. Tyto dvě **úpravy na sebe navazují** a samy sebe z hlediska právního nepopírají.
249. Pokud navrhovatel za nepřekonatelný rozpor považuje to, že v jedné části předmětné úpravy je provozovatel zvýhodněn a v druhé znevýhodněn (u distributora je tomu naopak), pak tento stav sám o sobě nemůže založit protiústavnost. Nadto se jedná v tuzemském právním řádu o častý stav (nicméně **Ústavní soud zpravidla efektivnost** takového jednání **nepřezkoumává** - viz např. Pl. ÚS 29/08: „*Efektivitu daní Ústavní soud rovněž zpravidla nepřezkoumává*“). Zvolení cesty regulace je výlučnou záležitostí zákonodárce.

#### **K odstavcům 35 a 37**

250. **O pravou retroaktivitu se nejedná** (dokonce nejde ani o nepravou). Je zdaňováno toliko bezúplatné nabytí ode dne účinnosti zákona, tj. od 1. ledna 2011 (podrobněji k problematice retroaktivity viz bod 3.3.2 a 3.4.5).

#### **K odstavci 36**

251. Jedná se o zrušení daňové výjimky.

### ***4.5. K části V.***

#### **K odstavcům 44 a 45**

252. Pokud se hovoří o principu hodnoty individua, a o tom, že je účelem fungování státu a státní moci v prvé řadě zajištění respektu k právům a svobodám jednotlivce, je třeba myslet vždy na to, že napadená legislativní úprava zasahuje do práv a povinností podstatně širšího okruhu subjektů než jsou jen výrobci elektrické energie ze slunečního záření. Pokud je předmětem sporu ohledně ústavnosti právo, které upravuje vztahy mezi dvěma soukromými subjekty, **je třeba dívat se na problém komplexně, tj. i na to, zda případná nečinnost státu v této oblasti nezpůsobí újmu na očekávání jiných adresátů původní normy**.
253. V případě napadené úpravy se jedná o to, že za určitých podmínek byla zákonodárcem vytvořena cena, kterou lze nazvat cenou spravedlivou. Smyslem úpravy bylo to, že kupující, jenž má povinnost danou elektřinu vykoupit, bude placením vyšší ceny dotovat elektřinu z obnovitelných zdrojů. Tato cena byla nastavena s ohledem na tehdejší podmínky tak, aby výsledná „*dotace*“ byla přiměřená. Vzhledem k prudkému poklesu nákladu na výrobu elektřiny ze slunečního záření (zejména nízké pořizovací náklady hmotného majetku, zejména solárních panelů, ale i současné podstatné zvýšení účinnosti solárních panelů) byla výše popsaná rovnováha a přiměřenost „*dotace*“ podstatně narušena. Z těchto příčin byla „*dotace*“ v podobě vysoké výkupní ceny citelným zásahem do majetku distributorů. Zásadní je, že i subjekty, které „*dotaci*“ v podobě větší výkupní ceny poskytovaly, jednaly v důvěře v právo, které mělo zaručovat přiměřenost. Ta byla objektivními skutečnostmi natolik narušena, že byl nutný zásah zákonodárce.

254. Lze tedy shrnout, že stát reguluje ceny mezi dvěma soukromými subjekty. Z tohoto důvodu jakýkoliv jeho zásah v této oblasti nemůže být hodnocen jako zásah ve prospěch nebo v neprospěch adresátů normy. Jinými slovy, každé zvýšení výkupní ceny je ve prospěch producentů elektřiny z obnovitelných zdrojů a zároveň v neprospěch distributorů, kteří jsou povinni ji vykupovat, a každé snížení výkupní ceny je v neprospěch producentů elektřiny z obnovitelných zdrojů a zároveň ve prospěch distributorů.

#### **K odstavci 46**

255. Použití tohoto obecného konstatování je v tomto případě sporné. V nálezu IV ÚS 215/94 ze dne 8. června 1995 byl skutkovou podstatou restituční spor, tj. jednalo se o právní regulaci vztahů mezi soukromou osobou a státem. Jádrem sporu bylo to, že při rozdělení federace na Českou a Slovenskou republiky došlo u určitých subjektů ke ztrátě restitučních práv (podmínkou byl pobyt na území státu, který osoby mající pobyt na území dnešní Slovenské republiky pozbyly). V tomto rozsudku Ústavní soud konstatoval, že ačkoliv byl zákon upravující restituce nezměněn, počal být interpretován jinak a z tohoto důvodu došlo ke zklamání důvěry občana v zákon. Nadto zákon dělal rozdíly mezi těmi, kdož obdrželi rozhodnutí do rozdělení federace, a těmi, kdož ho obdrželi po něm. Z těchto důvodů se Ústavní soud přiklonil k interpretaci, že v takovém případě došlo k zásahu do zaručených ústavních práv jedince.

256. Skutková podstata případu týkajícího se zrušení některých ustanovení týkajících se regulace obnovitelných zdrojů je jiná. Především je předmětem regulace vztah mezi dvěma skupinami soukromých osob, z nichž každá si s sebou nese určitou důvěru k právní úpravě, jakož i k zákonodárci, že v případě, když právní úprava se ocitne mimo realitu, dokáže ji napravit.

257. Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že skutkový stav obsažený v nálezu sp. zn. IV. ÚS 215/94 není totožný se skutkovým stavem aktuálního sporu, a proto ani závěry tam obsažené nejsou na zde posuzovanou skutkovou situaci aplikovatelné.

#### **K odstavci 48**

258. Není zde uveden žádný důvod, proč by měla být retroaktivita posuzována striktněji v oblasti daňové, nežli tomu je v jiných oblastech. **Při posuzování retroaktivity by nemělo být činěno rozdílu mezi tím, zda se jedná o normy daňové, či nikoliv** (nadto mnohdy je tento rozdíl těžko patrný). Stejnému ústavnímu přezkumu (na základě podnětu oprávněných subjektů) by měly být podrobeny všechny zákony bez ohledu na oblast, kterou se zabývají.

#### **K odstavci 49**

259. Předestřená citace pochází z judikátu, který se zabývá pohledávkou v podobě odměny a náhrady hotových výdajů advokáta (přesněji: od kdy začne běžet prekluzivní lhůta pro uplatnění této pohledávky), který zastupoval klienta v trestní věci. Lze tedy konstatovat, že se jedná o situaci, která není srovnatelná se stavem, který navrhovatelé napadají.

260. Nadto, i samotná citace hovoří o „majetku“ a o tom, že „za majetek lze považovat pohledávku, o které se lze důvodně domnívat, že vzniklá“. Toto konstatování v ničem nesouvisí s napadenou úpravou. **Provozovatelé zařízení na výrobu elektřiny ze slunečního záření nedisponují žádnými takto spornými pohledávkami.**

#### **K odstavci 50**

261. V nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 2/02 byl skutkovou podstatou návrh na zrušení právního předpisu, který se týkal možnosti zdarma nabýt pozemek, který byl trvale užíván (na základě užívacích práv, z doby před rokem 1990). Jádrem sporu bylo to, že došlo ke zrušení zákona, který umožňoval toto bezplatné nabytí, a proto některé osoby nebyly schopny toto právo realizovat.

262. Skutková podstata případu týkajícího se zrušení některých ustanovení upravujících regulaci obnovitelných zdrojů je jiná. Především předmětem regulace je vztah mezi dvěma skupinami soukromých osob, z nichž každá si s sebou nese určitou důvěru k právní úpravě, jakož i k zákonodárci, že v případě, kdy se právní úprava ocitne mimo realitu, dokáže ji napravit.

#### K odstavci 52

263. S těmito závěry navrhovatele se nelze ztotožnit (viz předchozí odůvodnění).

#### **4.6. K části VI.**

#### K odstavci 55

264. Viz vyjádření k odstavci 33.

#### K odstavci 56

265. Odstavec shrnuje, že daná úprava je extrémní, je svévolná, je v rozporu s principem rovnosti, zasahuje do práva vlastnit majetek, narušuje právo proti zásahu do pokojného užívání majetku a zasahuje do svobody podnikání. Z odstavce vyplývá, že toto má vést k protiústavnosti dané právní úpravy.

266. S uvedenými závěry **nelze souhlasit** (podrobněji viz následující body), s výjimkou konstatace, že úprava představuje zásah do práva na majetek podle čl. 11 Listiny. Úprava skutečně do práva na majetek zasahuje, nicméně tak činí povoleným způsobem, a to v souladu s čl. 11 odst. 5 Listiny.

#### K odstavci 57

267. Navrhovaná úprava **není extrémní** (podrobněji viz bod 3.1.2).

268. Navrhovaná úprava rovněž **není svévolná**. Snížení dotace (tj. v ekonomickém smyslu, tj. že tržby z výkupní ceny jsou kráceny o povinnost zaplatit odvod) na původní výši (*i. e.*, vrácení návratnosti investic na 15 let) je cíleno na ty výrobce elektřiny ze slunečního záření, kteří jsou vzhledem k nákladům na pořízení zařízení přepřáčení („*over-compensation*“). Svévůli tedy zde nelze dovozovat (podrobněji viz bod 3.1.3).

#### K odstavci 58

269. Navrhovatelé se odkazují na šetření individuálních práv, na zásadu přiměřenosti a racionality a na veřejný zájem při ukládání daní.

270. Dá se poukázat, že **všechny tyto principy byly dodrženy**.

271. Návrh je třeba posuzovat ve spojení s dotací na úhradu vícenákladů, díky které nebudou v takové míře zasaženy majetkové poměry distributorů (konečných spotřebitelů). Z tohoto důvodu daná úprava **šestí individuální práva** občanů České republiky (resp. společnosti jako celku). Pakliže by nebyla schválena, docházelo by naopak k výraznému zásahu do těchto práv, a to zejména v případě distributorů, kteří by museli doplácet vyššími částkami na výkupní ceny pro výrobce elektřiny ze slunečního záření, ale ve svém důsledku též konečných spotřebitelům, kterým by se tato skutečnost promítla do cen energií. Za de facto nezměněného stavu by zůstala zachována stejná výše podpory na jednotku výkonu, což by při vzrůstu objemu produkce znamenalo značné zvýšení absolutní výše všech dotací poskytovaných distributory (spotřebiteli) ve formě vyšší výkupní ceny.

272. Daná úprava je taktéž **přiměřená**. Navrací totiž návratnost investice v tomto segmentu na původně deklarovaných 15 let.

273. Zároveň je vzhledem k výše uvedené argumentaci **naplňován i veřejný zájem**. Právní úprava totiž narovnává vychýlenou (zastaralou) regulaci v odvětví obnovitelných zdrojů. Náprava této regulace, pokřivené zejména díky snížení nákladů na pořízení zařízení na výrobu elektřiny ze slunečního záření a také na zvýšení účinnosti těchto zařízení, je nezpochybnitelným veřejným zájmem (podrobněji viz bod 2.2.2).

274. **Navrhovatelé ve své argumentaci zcela ignorují právě fakt, že regulace v této oblasti má dvě strany**, a to stranu prodávajících a stranu kupujících. „*Téměř každá zákonná úprava vede ke rozlišování, což implikuje, že se někoho negativně dotýká*“ (Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. dubna 2009). Absence zásahu by byla zřetelně v neprospěch strany kupujících, které by se díky „*solárnímu boomu*“ extrémně zvýšily výdaje. Stát z pozice „*spravedlivého regulátora*“ byl tedy nejen oprávněn, ale i povinen zasáhnout.

275. Na závěr komentáře k tomuto odstavci je třeba poznamenat, že **nelze dovodit iracionalitu zásahu zákonodárce**. Naopak daný zásah je promyšlenou regulací (nápravou regulace) v určitém odvětví ekonomiky.

#### **K odstavci 60**

276. Z obecné části je zřejmé, že **zákonodárce nepostupoval libovolně**, právě naopak, napravoval zastaralou regulaci, která již byla zcela odtržena od aktuálních podmínek (podrobněji viz bod 3.1.3).
277. Dále je nutno dodat, že se **nejedná o tzv. rdousící efekt**, ale ekonomicky pouze o částečné zkrácení dosud poskytované podpory, a to v řádu právě sazby odvodu, a pouze na tři roky (podrobněji viz bod 3.1.2).
278. Rovněž zde **není možné dovozovat nerovnost**, byť v tomto odstavci není explicitně řečeno, jakou nerovnost (mezi kým) mají navrhovatelé na mysli. Pokud se jedná o nerovnost mezi provozovateli zařízení, kteří podléhají odvodu a kteří ne, pak se o nerovnost nejedná. Právě ti provozovatelé, kteří platí odvod, totiž mohli čerpat dotaci z vysokých výkupních cen navzdory svými nízkým nákladům, to způsobilo, že původně zamýšlená návratnost, klesla z 15 na téměř polovinu, což je v rozporu s původním, legálně deklarovaným, záměrem zákonodárce (podrobněji viz bod 3.1.3).

#### **K odstavci 61**

279. Nedílnou součástí hodnocení investice je také posuzování rizik s ní spojených. Jedním z druhů rizik je bezpochyby i **riziko legislativních změn**.
280. Podnikatelské plány proto obsahují různé varianty, a to od optimistických až po pesimistické. V podnikové ekonomii se hovoří o tzv. „*rozhodování v podmínkách rizika*“.
281. Pokud tedy investor, výrobce elektřiny, nezahrnul do své kalkulace daná rizika a počítal s optimistickou variantou zachování stávajícího zdanění, nelze se ho na ústavní úrovni zastat, neboť stejně také bezpochyby existovali investoři, kteří dané riziko zvážili a dospěli k závěru, že rizika legislativních změn v této oblasti jsou taková, že daná investice realizována nebude anebo bude, avšak za podmínek taková rizika odpovídajícím způsobem zohledňujících.
282. V tomto kontextu **stát nemůže ochraňovat ty, kteří úmyslně či neúmyslně ignorují rizika na úkor těch, kteří s nimi počítají**.
283. Riziko toho, že právní úprava bude změněna, byla navíc **pravděpodobná a předvídatelná** vzhledem k neúměrně vysoké podpoře, která byla fotovoltaickým elektrárnám poskytována, a to na základě zastaralého regulatorního opatření. Zde opět připomínáme, že již v roce 2008 v rámci odvětví, a na všeobecné úrovni od roku 2009, bylo v České republice veřejně známou skutečností, že vzhledem k rychlému poklesu investičních nákladů na výstavbu fotovoltaických elektráren dojde k nadměrné podpoře tohoto odvětví. Nejpozději v první polovině roku 2008 se již uvnitř daného odvětví diskutovalo o tom, že v brzké době výrazně poklesnou náklady na výstavbu výroben elektřiny ze solární energie a vzroste jejich efektivita<sup>8</sup>. Investoři, kteří svá zařízení uváděli do provozu v letech 2009 a 2010 a kteří investici do odvětví v tuto dobu pravděpodobně teprve zvažovali, si museli být těchto skutečností vědomi. Zároveň si však ale měli být vědomi i toho, že tento stav nemusí, resp. nebude zákonodárcem ponechán. V srpnu 2009 publikovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR zprávu, ve které zaujalo jasné stanovisko k podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a vyjádřilo svůj záměr napravit situaci, při které dochází k výraznému zvýhodnění nově budovaných fotovoltaických elektráren oproti fotovoltaickým elektrárnám uvedeným do provozu před rokem 2009 a ostatním druhům obnovitelných zdrojů.<sup>9</sup>
284. Názor, že legitimní očekávání nemůže existovat tam, kde investorům muselo být i z informací veřejně poskytovaných orgány veřejné moci jasné, že dojde k legislativní změně, je zastáván i v evropské judikatuře, neboť „*konkrétní posouzení, zda bylo náležitě respektováno legitimní očekávání hospodářských subjektů, na které se právní předpis vztahuje, má být provedeno s přiblížením ke způsobům*

<sup>8</sup> Viz Příloha č. 1.

<sup>9</sup> BARTOVSKÝ, Tomáš. Portál Ministerstva průmyslu a obchodu [online]. 24. 8. 2009 [cit. 2011-09-29]. Tiskové zprávy. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument63703.html>>.

*poskytování informací běžně používaným členským státem, který tuto právní úpravu přijal, a ke okolnostem projednávané věci*“ (rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie C-376/02 a C-201/08).

#### **K odstavci 62**

285. Rozpor s právem podnikat dovozuji navrhovatelé z uvalení extrémního zatížení poplatníků, a to ve výši 26 % resp. 28 %. Dovožují, že toto opatření má tzv. „*rdousící efekt*“ a že další podnikání v této oblasti již není možné.
286. K samotnému *rdousícímu efektu* je pak z hlediska výše sazby odvodu nutné dodat, že **nejde o nastavení sazby v takové výši, která by byla extrémně disproporcionální** (podrobněji viz bod 3.1.2).
287. Konkrétně nynější odvod z elektřiny ze slunečního záření (26 % u podpory formou výkupní ceny) byl vypočítán tak, aby nadále zaručoval patnáctiletou návratnost vložených investic, která je garantována zákonem. Není tedy zvolen náhodně a zcela jistě není extrémním. ERÚ reagoval na pokles cen technologií pro sluneční elektrárny novelou vyhlášky č. 409/2009 Sb. a na základě vyhodnocení konkrétních projektů z první poloviny roku 2009 stanovil pro zdroje s instalovaným výkonem nad 30 kWp referenční měrné investiční náklady ve výši 90.000,- Kč/kWp (tedy 90 mil. Kč/MWp). Použijeme-li tuto legislativně závaznou hodnotu pro výpočet výkupní ceny a stanovíme-li si jako další parametry 11 let prosté doby návratnosti a 7% diskont, vyjde nám výkupní cena 9.000,- Kč/MWh. Tato hodnota je o 26 % nižší (proto odvod ve výši 26 %), než je výkupní cena stanovená pro rok 2010 ve výši 12.150,- Kč/MWh. Toto opatření nijak nemaří vložené finanční prostředky investorů, neomezuje vlastnické právo, pouze reguluje dotační přístup státu v oblasti obnovitelných zdrojů energie.
288. „*Rdousící efekt*“ nelze z těchto důvodů dovozovat, neboť nyní podmínky investování v oblasti solární energetiky jsou navraceny zpět na zákonodárcem zamýšlenou výši, a to do stavu před rokem 2009, kdy došlo k významným změnám vnějších okolností.

#### **K odstavci 63**

289. Navrhovatelé dále uvádějí, že shledávají **nerovnost** před zákonem ve smyslu ustanovení čl. 1 a čl. 26 Listiny především v tom, že přijatá úprava výrobce „*zatížila povinností platit odvod za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010*“, a že ti výrobci, kteří uvedli zařízení na výrobu elektřiny do provozu ode dne účinnosti zákona č. 180/2005 Sb., či dříve, tedy od roku 2005 do 31. prosince 2008, odvodem zatížení nejsou. S tímto tvrzením však nelze souhlasit (podrobněji viz bod 3.1.3).

#### **K odstavci 64**

290. **Producenti nebyli vybráni svévolně**, nýbrž se jednalo o ty, u kterých doba návratnosti investice byla výrazně kratší, než zamýšlí zákon i zákonodárce. Zisková marže u těchto poplatníků byla značná, což by nebylo samo o sobě nežádoucí, nicméně nežádoucí je, že tato vysoká zisková marže byla způsobena zastaralou regulatorní úpravou a byla nesena jinou skupinou ekonomických subjektů ve společnosti.

#### **K odstavci 65**

291. Regulace byla uvalena v odvětví obnovitelných zdrojů na základě východiska, že doba návratnosti investice by měla být 15 let. Pokud tedy určití poplatníci díky staré regulaci měli tuto dobu návratnosti 8-9 let, pak se nedá hovořit o „*téže startovní čáře*“.

#### **K odstavci 66**

292. Teze předložená navrhovateli (o tom, že i podústavní právní úpravy některých práv, jež nemají povahu přímého veřejného práva, působícího „*přímo pouze mezi jednotlivcem a veřejnou mocí*“, jsou založena na základních ústavních právech a tak třeba je vyložit, jakož i konstatování vazby mezi čl. 26 Listiny a soukromoprávní úpravou nekalé soutěže), **nesouvisí s daným návrhem** na zrušení právní úpravy odvodu.

293. Nadto je třeba opět zdůraznit, že navrhovatelé vycházejí ze svévolnosti, která však vzhledem k výše popsaným důvodům nenastala.

#### **K odstavci 67**

294. Ve vyjádření k návrhu se vychází z toho, že materiálně se zavedená opatření posuzují jako snížení dotace, kterou poskytují distributoři producentům elektrické energie. Tudíž nelze přisvědčit tomu, že je primárně zasahováno do majetku určitých osob. **Z materiálního hlediska je pouze krácena neúměrně vysoká podpora**, která je poskytována.

295. Nadto stále platí obecná pravomoc zákonodárce stanovovat daně a poplatky na základě zákona.

296. Legitimní očekávání nejsou rovněž dotčena (podrobněji viz bod 2.2.1).

#### **K odstavci 68**

297. Navrhovatelé citovaný judikát obsahuje dovození toho, že za majetek může být považována i majetková hodnota v podobě budoucího práva, např. ve formě pohledávky, a to pokud se dá očekávat, že bude tato pohledávka soudním systémem uznána.

298. K tomu je třeba uvést, že **žádná majetková hodnota výrobcům nevznikla**. Tato majetková hodnota v podobě pohledávky vznikne až okamžikem prodeje elektřiny. V žádném případě nelze ztotožňovat současný stav právní úpravy s pohledávkou (tj. právem na něco), jak činí v případě tohoto odstavce navrhovatelé.

#### **K odstavci 69**

299. K problematice **legitimního očekávání** je třeba dále uvést, že v případě očekávání je třeba **zohlednit i jiné informační zdroje** než je zákon. Investor, který zamýšlel být výrobcem, měl dospět k tomu, že podpora poskytovaná distributory je vinou zastaralého regulačního opatření a rovněž omezeným možností regulace mocí výkonnou nadhodnocená. Tento závěr bylo možno dovodit např. podle toho, že doba návratnosti investic se již nepohybuje kolem 15 let (tento čas je rovněž explicitně uveden v zákoně), ale pohybuje se kolem 8-9 let. Z těchto důvodů bylo patrné riziko, že dojde ke změně této regulace. Z existence a zřejmosti rizika pak pramení nemožnost legitimního očekávání v tom smyslu, že ke změně zákona nedojde. Navíc z veřejně dostupných zdrojů bylo patrné, že v brzké době dojde ke korekci vychýlené doby návratnosti investic legislativní úpravou (podrobněji viz bod 66 a 67)

#### **K odstavci 70**

300. Citace části rozhodnutí Ústavního soudu (I. ÚS 544/06 ze dne 3. prosince 2007) je značně vytržena z kontextu. V citovaném nálezu se jednalo o střet rozhodnutí státního orgánu (aktu státu) s právem dědickým, kdy dědické právo svědčilo jedné ze stran, zatímco akt státu svědčil druhé ze stran. Ústavní soud v této věci rozhodl ve prospěch aktu státu, nicméně nepřesvědčivě, neboť *voitum separatum* neguje výrok citovaný navrhovatelí, viz text zmiňovaného nálezu.

301. Daná citace se vztahuje na zcela jiný skutkový stav. V případě odvodu neexistuje žádný spor mezi správním rozhodnutím a zákonem, proto toto rozhodnutí Ústavního soudu nelze použít jako argumentační podporu pro tvrzení navrhovatelů o protiústavnosti napadené právní úpravy.

#### **K odstavci 71**

302. Tvrzení navrhovatelů není správné, „solární boom“ byl způsoben právě tím, že se stalo obecně známou věcí, že regulované ceny v tomto odvětví jsou značně nadhodnoceny. Subjekty, které s tímto vědomím začaly podnikat, nemohly při racionálním uvažování legitimně očekávat, že jejich tržby (a také zisky) budou dlouhodobě sponzorovat jiné soukromé subjekty – dodavatele, případně domácnosti.

303. Přístup k podnikání založený na tom, že investor využije zastaralé regulace k tomu, aby na úkor jiných soukromých subjektů dosáhl značné ziskové marže je sám o sobě amorální. Stavět legitimní očekávání na tomto východisku by bylo značně nespravedlivé.

#### K odstavci 72

304. S tímto shrnujícím odstavcem není možné souhlasit (viz argumenty uvedené v předchozích bodech).

#### **4.7. K části VII.**

#### K odstavcům 74 a 75

305. Emisní povolenky jsou provozovatelům každoročně bezplatně přidělovány na základě národního alokačního plánu. Zdaněním bezplatně nabytých povolenek se nemění množství bezplatně přidělených povolenek a národní alokační plán se tedy nemění, což znamená, že minimálně 90 % povolenek se i nadále přiděluje zdarma. **Doposud nezazněla námitka ze strany evropských orgánů, že by mohlo jít o daň neslučitelnou s vnitřním trhem**, jako se stalo v případě slovenské daně z držby povolenek. Česká daň totiž respektuje ustanovení, že minimálně 90 % povolenek se má přidělit zdarma, což je i po případném započtení daně splněno.
306. Otázka zdanění bezplatně přidělených povolenek není řešena komunitárním právem. Směrnice 2003/87/ES ani stanovisko Evropské komise MEMO/06/452 ze dne 29. 11. 2006, na které odkazují navrhovatelé, se nezabývají otázkou zdanění bezplatně přidělených povolenek.
307. Při absenci výslovné úpravy na komunitární úrovni přistupují členské státy k této otázce dvojitým způsobem, buď podrobí bezplatně nabyté povolenky daní anebo nikoli. Mezi státy, které bezplatně nabyté povolenky zdaňují, patří Řecko, Velká Británie a Španělsko.<sup>10</sup>
308. Zdanění bezplatně nabytých povolenek není tedy v rozporu s právem Evropské unie.

#### K odstavci 76

309. K dani povinnými subjekty jsou výrobci elektřiny podle definice v čl. 3 písm. u Směrnice 2009/29/ES. Je pravda, že se daň netýká ostatních subjektů spadajících pod systém EU ETS ani jiných průmyslových výrobců, ani výrobců elektřiny, kteří z jakýchkoli důvodů neodpovídají definici. Na subjekty, které definici vyhovují, je však **opatření aplikováno nediskriminačně**. Navíc u výroby elektřiny je cena povolenky z velké části započítána v konečné ceně elektřiny (MWh). Zpoplatnění povolenek právě pro výrobu elektřiny tak dává smysl a zabraňuje vytváření tzv. bezpracných zisků (*windfall profits*).
310. Povolenky jsou majetkovou hodnotou, což dokazuje i možnost je v případě nevyčerpání zpeněžit.

#### K odstavci 77

311. Tím, že bude zdaněno bezúplatné nabytí povolenek nebo nebudou (jak je v plánu od roku 2020) poskytovány zdarma, **nedojde k narušení cíle motivovat k odstraňování externalit**.
312. Záměr sledovaný v odstavci 77 (tj. majetkově zainteresovat producenty oxidu uhličitého na množství vypuštěných emisí) nebude zdaněním nijak dotčen. Naopak, vznikne-li s povolenkou dodatečný náklad, tj. v konečném důsledku jednotka emise bude zatížena nákladem, **bude smysl emisních povolenek naplněn dokonce více než v současnosti**, kdy povolenky jsou zdarma.

#### K odstavcům 78 a 79

313. **Národní alokační plány jsou stanovovány právě za účelem, aby subjekty v EU ETS dopředu věděly, kolik povolenek jim bude přiděleno.** V druhém obchodovacím období 2008-2012 tak bylo stanoveno na pětileté období, od roku 2013 se tak bude stanovovat dokonce na osmiletá období, aby bylo podnikům umožněno dlouhodobé investiční plánování s ohledem na očekávanou bilanci emisních povolenek. Platí výše uvedené, na straně výroby elektřiny došlo pouze k částečnému omezení tzv. windfall profits (bezpracných zisků).

---

<sup>10</sup> S. Naess-Schmidt, U. Møller, E. S. Hansen, J. Tops in assistance with Deloitte Denmark: Tax Treatment of ETS Allowances: Options for improving transparency and efficiency, October 2010, str. 9, 28-31.



314. Nadto navrhovatelé nesprávně dovozují, že neočekávatelný a v krátké době aplikovaný zásah údajně způsobuje tzv. „*rdousící efekt*“. Tento efekt lze totiž spatřovat jen v ekonomické neúnosnosti dané extrémní disproportionality, nikoliv v náhlosti či nečekanosti učiněných legislativních změn. O ekonomické únosnosti se v návrhu navrhovatelé nezmiňují.
315. K uvedenému je třeba poznamenat, že **změna regulace nebyla** vzhledem k „*solárnímu boomu*“ a externím vlivům v podobě skokového poklesu cen výrobních technologií a současnému podstatnému zvýšení jejich účinnosti, které způsobily zastaralost předchozí regulace, **neočekávaná**. Změna redistribuce se dala předpokládat.
316. Dále je nutné poznamenat, že stát (potažmo veřejná moc) k zajištění svého provozu vybírá daně, a to včetně daní, které nemají ekvivalentní protiplnění (klasické teoretické pojetí sází na to, že daň je charakterizována právě neekvivalencí). V současné době existuje celá řada těchto neekvivalentních daní, např. daň z příjmů, daň z přidané hodnoty atd. včetně daně darovací. Ruší-li se v rámci jakékoli této daně nějaká výjimka, rozšiřuje-li se okruh zdanění apod., pak by podobnou námitku jako navrhovatelé mohl mít každý subjekt, jehož se dotklo vyšší zdanění. Byla-li by taková námitka skutečně přijatelná, pak by z hlediska ochrany vlastnictví uvedené v Listině bylo možné daňový systém měnit pouze ve prospěch poplatníka nebo se značným časovým posunem, což by ve svých důsledcích vedlo k nemožnosti státu plnit své základní funkce.

#### **K odstavcům 81 až 88**

317. Jak vyplývá z výše uvedeného, zákon č. 357/1992 Sb. stanoví pouze, že průměrnou tržní hodnotu povolenky zveřejní Ministerstvo životního prostředí, nikoliv však, že Ministerstvo životního prostředí určuje (stanoví) tržní hodnotu povolenky pro daňové účely. Tomu je tak proto, neboť **Ministerstvo životního prostředí pouze zveřejňuje již samotným trhem vytvořenou průměrnou tržní hodnotu povolenky**. V tomto směru se tedy navrhovatel mylí, když dovozuje, že stanovení ceny je v rukou výkonné moci reprezentované Ministerstvem životního prostředí. Od tohoto omylu se odvíjejí i pozdější mylné závěry týkající se ústavnosti daného institutu.

#### **K odstavcům 89 a 90**

318. **Právní povaha emisních povolenek není výhradně veřejnoprávní**. Jde o dlouhodobé nehmotné aktivum svou podstatou se blížící cennému papíru nebo investičnímu nástroji, které je bez ohledu na svůj původ a účel volně obchodovatelným majetkem. Autoritativním prvkem je alokační plán, kterým se určí množství přidělitelných povolenek, nikoli povolenky samotné.
319. Povolenky se vydávají na základě alokačního plánu. Pokud má provozovatel zařízení v alokačním plánu určenou alokaci, není třeba o povolenky žádat, ani není třeba jiného správního aktu. Je zřejmé, že jsou zde **zaměněny pojmy „povolenka“** podle § 2 odst. 1) písm. f) zákona č. 695/2004. Sb. a **„povolen“** podle § 2 odst. 1) písm. e) téhož zákona. Jelikož se darovací daň týká povolenek, je tento bod bezpředmětný, protože se věcně týká povolení.
320. Nadto je možné uvést analogii například se státním důchodem či sociálními dávkami. Ty jsou rovněž vypláceny na základě rozhodnutí příslušného orgánu a jedná se (na rozdíl od povolenek) o ryze veřejnou dávku. Nicméně i přesto musí být tato plnění dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. i) osvobozena od daně z příjmů, jinak by podléhala zdanění. Lze uzavřít, že v případě nabytí určitého majetkového práva **není rozhodující, zda bylo nabyto z veřejnoprávního či soukromoprávního titulu**. Přesto může být zdaněno, pokud tak zákon stanoví.

#### **K odstavci 91**

321. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, charakterizuje pravidla hospodaření a nakládání s majetkem státu, jako obecná a současně připouští existenci stávající i případné budoucí právní úpravy speciální, regulující tuto problematiku více či méně odchýlně a obsažené především ve zvláštních zákonech, ale eventuálně též v mezinárodních smlouvách, popřípadě ve všeobecně uznávaných pravidlech mezinárodního práva.
322. Základem právní úpravy přidělování a obchodování s emisními povolenkami je Směrnice 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise

323. Speciální právní úprava v českém právním řádu je obsažena v zákoně č. 695/2004 Sb. a v národním alokačním plánu. Navrhovatelé ve své argumentaci nesprávně používají **zákon č. 219/2000 Sb., neboť je jeho aplikace na tuto oblast výslovně vyloučena § 12a odst. 1. zákona č. 695/2004 Sb.**
324. Nadto úprava hovoří o „*bezúplatném nabytí*“, **nikoliv nutně o darování**. Není tedy nutné zkoumat, zda stát daroval, ale to, zda příjemce opravdu „*bezúplatně nabyt*“.

#### **K odstavci 92**

325. Rozhodující je, že předmětem daně darovací je „*bezúplatné nabytí*“. Z jakého titulu vzejde toto bezúplatné nabytí, není specifikováno.
326. **Navrhovatelé nesprávně pojímají předmět daně darovací, neboť předmětem není dar, nýbrž právě bezúplatné nabytí.** Z tohoto omylu poté pramení nesprávný právní názor.
327. Ve smyslu § 3 zákona 695/2004 Sb. provozovatel zařízení, které vypouští skleníkové plyny do ovzduší, jej může provozovat jen na základě povolení vydaného Ministerstvem životního prostředí. Toto povolení je správním rozhodnutím, kterým se povolují emise skleníkových plynů a kterým se stanoví podmínky jejich zjišťování, vykazování a ověřování. Dnem nabytí právní moci rozhodnutí o povolení se provozovatel zařízení stává účastníkem systému obchodování.
328. **K přidělování povolenek však dochází nikoliv na základě uvedeného povolení, nýbrž v návaznosti na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a národní alokační plán,** který stanoví celkové množství povolenek, které bude vydáno v každém kalendářním roce obchodovacího období 2008 – 2012.
329. Na bezúplatné přidělení povolenek má provozovatel zařízení nárok na základě národního alokačního plánu. Teprve od okamžiku, kdy je mu nabytí povolenek připsáno na účet, má povolenky ve své dispozici a je oprávněn s nimi nakládat. K tomuto okamžiku, kdy dochází k bezúplatnému nabytí povolenek, je vázán vznik předmětu daně darovací, resp. vznik daňové povinnosti.

#### **K odstavci 93**

330. K námitce pravé retroaktivity zdanění daní darovací viz bod 4.3.2.

#### **K odstavci 94**

331. Jak vyplývá z vyjádření k bodům 81 až 88 návrhu, tak základ daně je stanoven zákonem. Ministerstvo životního prostředí zde má pouze **informativní funkci** (podrobněji viz bod 4.3.3).
332. K navrhovateli uvedené citaci nálezu Ústavního soudu lze poznamenat, že se týká výlučně procesních záležitostí, konkrétně provádění dokazování v řízení proti rozhodnutí finančního ředitelství ohledně vyčíslení výše daně. K navrhovateli namítané problematice se tedy **nevztahuje** a je též podstatně vytržena z kontextu. Nadto nezpochybňuje napadená ustanovení, neboť daň bude vybírána v souladu se zákonem a bude správně stanovena.

#### **K odstavci 95**

333. Členským státům se ponechává možnost volně stanovit předmět, základ a sazbu majetkových daní, tedy i daně darovací. Tato pravomoc je pak omezena jen tím, že členské státy musí vykonávat svoje pravomoci v oblasti přímých daní v souladu s právem Společenství.
334. V daném případě se jednalo o zdanění bezúplatně nabytých povolenek na emise skleníkových plynů u subjektů se sídlem na území České republiky, a tudíž neexistuje přímá souvislost, resp. porušení práva ES.
335. Nadto je třeba zdůraznit, že i případný rozpor s právními předpisy Evropské unie neznamena rozpor s ústavním pořádkem České republiky. Rovněž je třeba poznamenat, že definitivní

#### 4.8. K části VIII.

##### K odstavci 98

336. Osвобоzení uvedená v § 4 a § 19 se naposledy použijí za zdaňovací období, které započalo v roce 2010. Toto vyplývá z textu čl. II bodu 2 přechodných ustanovení k zákonu č. 346/2010 Sb. Samo o sobě má však jen potvrzující charakter. Neboť dle textu čl. II bodu 1 „Pro daňové povinnosti za léta 1993 až 2010 a zdaňovací období, které započalo v roce 2010, platí dosavadní právní předpisy, nestanoví-li tento zákon dále jinak. Ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí poprvé pro zdaňovací období, které započalo v roce 2011“ je zřejmé, že pro zdaňovací období, které započalo v roce 2011, jakož i pro pozdější zdaňovací období se použije znění po nabytí účinnosti novely, tedy znění, ve kterém se osvobození uvedené v § 4 odst. 1 písm. e) a v § 19 odst. 1 písm. d) již nevyskytuje. Z tohoto pohledu tedy **měl petit z formálního hlediska směřovat nikoliv vůči přechodnému ustanovení, ale vůči zrušení § 4 odst. 1 písm. e) a vůči zrušení § 19 odst. 1 písm. d).**
337. Zrušení přechodného ustanovení uvedeného v čl. II bodu 2 zákona by samo o sobě nepřineslo žádnou věcnou změnu (podrobněji viz bod 3.4.2).

##### K odstavci 99

338. Nelze tvrdit, že „daňová podpora“ má oporu v ústavním pořádku. Ochrana přírodního bohatství a šetrné využívání přírodních zdrojů má mnoho aspektů a osvobození, které bylo obsahem § 4 odst. 1 písm. e) a § 19 odst. 1 písm. d), je jen jedním z mnoha prvků.
339. Nadto obecně není zcela zřejmé, zda podpora těchto zařízení opravdu sleduje daný cíl, tj. ochranu životního prostředí. Zejména podstatná je ekologická zátěž spojená s likvidací zařízení (zejména fotovoltaických elektráren), zastavení určité plochy, která by mohla sloužit k jinému účelu a také změna rázu krajiny.<sup>11</sup>

##### K odstavcům 100 a 101

340. Pokud by bylo zrušení osvobození v daních v rozporu s legitimními očekáváními adresátů právní normy z toho důvodu, že jsou potenciálně vázáni některými jinými závazky, které souvisí s činností, jíž se osvobození týká, pak by bylo fakticky vyloučeno rušení jakéhokoli osvobození. **Nelze a priori tvrdit, že zásah do majetku formou daní je v rozporu s legitimním očekáváním daného subjektu.**
341. **Není možné se ztotožnit se závěry navrhovatele v tom, že by očekávání v „nekonečné“ trvání podpory v podobě osvobození příjmů ze zařízení, která produkují elektrickou energii z obnovitelných zdrojů, byla legitimní.**

##### K odstavci 102

342. **Nejedná se o nerovnost.** Navrhovatel srovnává nesrovnatelné. V právu, zejm. v daňovém, neplatí premisa, že pokud někdo mohl využívat určité výhody či určitý právní institut (např. v letech 1995 až 2000), pak každému plyne možnost využívat tento institut po stejnou dobu lhůstojno v jakém čase.
343. Určitý rozdíl v právech by nastal i v situaci, která by byla v souladu se záměrem navrhovatele, a to sice, že provozovatel, který zahájil činnost přede dnem nabytí účinnosti zákona 346/2010 Sb., by byl po účinnosti tohoto zákona osvobozen od daně z příjmů z této činnosti, zatímco provozovatel,

<sup>11</sup> „Většina výrobců fotovoltaických produktů v Evropě je v Německu, kde je také největší světový fotovoltaický trh. Není tedy divu, že Německo bude první evropskou zemí, kde se velké objemy PV modulů blíží ke konci svého operačního života a jeho odstranění a likvidace se stává velkým problémem. V roce 2008 PV odpad činil v zemi asi 80 % z veškeré výroby a v roce 2020 to bude stále ještě více než polovina ze všech evropských odpadů. Logika naznačuje, že Německo bude jednou z prvních zemí, kde se bude rozvíjet specializované zařízení na zpracování drubotného odpadu z fotovoltaických technologií.“ (Fotovoltaické panely: Jsou skutečně ekologické?: Nazeleno.cz, 03-02-2010, běžně dostupné z: <http://www.nazeleno.cz/energie/fotovoltaika/fotovoltaicke-panely-jsou-skutecne-ekologicke.aspx>)

který zahájil činnost po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, by od daně z příjmů osvobozen nebyl. Tj. paralelně by vedle sebe existovaly dva srovnatelné subjekty, nicméně by měly jiná práva. Argument, že jeden provozovatel využije osvobození celé, druhý část a třetí např. vůbec, tedy nepřisvědčuje ústavní nekonformnosti daného ustanovení.

### **K odstavci 103**

344. Navrhovatel ultimativně konstatuje, že rovnost spočívá v tom, že každý může dané osvobození využívat po stejnou dobu. Toto se zcela přičií praxi při rušení jiných osvobození, kdy v zásadě platí, že **rovnost spočívá v tom, že v daném období mají všichni stejnou možnost osvobození**. Aplikací přístupu navrhovatele by byla připuštěna situace, kdy by ve stejný okamžik existoval poplatník s právem na osvobození a poplatník bez něj, přitom rozhodné by bylo pouze to, kdy započali podnikat. Tento stav se dá rovněž hodnotit jako nerovný.

### **K odstavci 104**

345. Navrhovatel dovozuje automaticky prohibitivnost daných ustanovení. Přitom **zrušení osvobození spočívá zejména ve snaze srovnat daňové podmínky pro podnikatele, bez ohledu na druh podnikání**. Poplatníkům, kteří provozují zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů tak není dáván horší režim, ale naopak režim standardního poplatníka.

346. Nadto důvody pro zrušení tohoto osvobození nemusí spočívat jen ve snaze o větší daňové zatížení poplatníků. Spolu s tímto osvobozením byly rušeny osvobození v podobě některých benefitů pro příslušníky ozbrojených sborů. Zčásti je tak důvodem pro zrušení osvobození obecná snaha o eliminaci daňových výjimek, která pokračuje i ve vládním návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti se zřízením jednoho inkasního místa a o změně dalších daňových a pojistných zákonů, kde se výjimky eliminují ještě výrazněji.

### **K odstavci 105**

347. Navrhovatelé shrnují základní závěry, se kterými však nelze souhlasit. Navrhovaná úprava není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (viz předchozí zdůvodnění).

### **K odstavci 106**

348. Je nutné znovu připomenout, že **podpora** odvětví obnovitelných zdrojů **zůstává zachována, jen dochází k jejímu zkrácení**, které odpovídá změně objektivních podmínek (snížení nákladů na produkci elektřiny zejména v důsledku snížení hodnoty a zvýšení výkonnosti solárních panelů).

### **K odstavci 107**

349. Navrhovatelé nazývají přijatá opatření prohibitivními. Nicméně se ekonomicky nejedná o nic jiného, než zkrácení podpory poskytované určitému odvětví (nadto je nutno dodat, že tuto podporu neplatí stát, ale jiné soukromé subjekty). **Prohibitivnost v tomto případě nelze dovozovat, neboť je stále poskytována podpora**, a to v míře odpovídající 15 letům návratnosti investice. Žádná opatření vedoucí k zákazu (tedy prohibici) nebyla přijata.

350. **K odvodům za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je třeba dodat, že se netýkají jen obnovitelných zdrojů elektrické energie, nýbrž každého vynětí**. Tj. jedná se o obecnou úpravu, která není zacílena na problém fotovoltaických elektráren. Zvyšuje se tak „peněžní plnění za negativní externalitu“ lhostejno, z jakých příčin (stavba elektrárny, obchodního centra, průmyslového komplexu) byla uskutečněna. O to méně je nutné vnímat toto opatření jako prohibitivní, byť je zřejmé, že masový zábor půdy v důsledku výstavby právě fotovoltaických elektráren hrál při zavedení tohoto opatření významnou roli.

351. Nadto se tento odvod **týká pouze nových záborů**, tj. s elektrárnami provozovanými přede dnem nabytí účinnosti napadené právní úpravy nemá nic společného.

### **K odstavci 108**

352. K tomuto bodu je obtížné se vyjádřit, neboť výkonné moci nejsou známy případy takového bezdůvodného nepřípojení. Nadto tento argument **nesouvisí** s návrhy v petitu.

#### **K odstavci 109**

353. Tvrzení navrhovatelů, že „*indikativního cíle nebylo dosaženo*“ v případě podílu výroby energie z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny k roku 2010, je **nepravdivé**. Dle zveřejněného oznámení ERÚ dosáhl tento podíl 8,3 %, což je dokonce mírné překročení oproti stanoveným 8 %. **Indikativní cíl pro rok 2010 byl tak splněn**.

354. Nadto je třeba zdůraznit, že **nesplnění indikativního cíle by nebylo v rozporu s ústavním pořádkem** České republiky.

#### **K odstavci 110**

355. Zájem a záměr zákonodárce byl zřejmý – viz mnohé tiskové zprávy. **Záměrem bylo především racionální omezení podpory poskytované segmentu obnovitelných zdrojů**, ale též poskytnutí větší ochrany zemědělskému půdnímu fondu či odstranění výjimky v zákoně o dani darovací.

356. Bez změny regulace by byla **dotčena především majetková práva, jiných subjektů (spotřebitelů)**. Nutno zdůraznit, že tato práva by měla být chráněna stejně jako práva provozovatelů zařízení na výrobu elektřiny ze slunečního záření.

357. Napadená právní úprava **nezasahuje do mezinárodních závazků ani přístupových dohod k EU**, jimiž je Česká republika vázána. Obecně pak platí, že případný rozpor s právem EU je příslušný řešit Soudní dvůr Evropské unie.

#### **K odstavci 111**

358. Navrhovatelem užitě slovo „*eliminace*“ je zavádějící. Fakticky totiž **dochází pouze ke snížení podpory**, a to **pouze na dočasnou dobu dvou, respektive tří let**.

#### **K odstavci 112**

359. Stát v daném případě **nesleduje primárně fiskální zájmy** (vždyť inkaso zmíněných opatření je primárně určeno na úhradu vícenákladů), **nýbrž změnu regulace**, a to tak, aby na jedné straně nepřinášela neúměrně vysokou ziskovou marži a velké vícenáklady a zásah do vlastnických práv na straně druhé. Jedná se tedy o regulatorní **opatření, na kterém stát fiskálně nikterak výrazně neparticipuje**.

360. Absence regulatorního zásahu ze strany státu by naopak mohla znamenat otřesení důvěry těch, kteří by z vlastního majetku museli hradit vícenáklady spojené se zastaralou regulací (lhostejno, zda by je hradili distributoři či by nakonec spadla na bedra domácností jakožto konečných spotřebitelů).

#### **K odstavci 113**

361. Na tomto místě je třeba zmínit, že **navrhovatelé považují za adresáty pouze provozovatele zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů**. Nicméně **přímými adresáty této právní úpravy jsou také distributoři a nepřímými koneční spotřebitelé elektřiny**, kterých se právní úprava nepochybně také dotýká.

362. **K ratingu** České republiky je nutno poznamenat, že **se projevil pravý opak**. Rating České republiky u jedné z nejvýznamnějších ratingových agentur (Standard & Poor's) byl zvýšen, a to hned o 2 body na stupeň AA s pozitivním výhledem. Tuto obavu navrhovatelů lze tedy považovat za zcela vyvrácenou, zvláště když došlo ke zvýšení ratingu v době, kdy většině států je naopak rating snižován.

### **4.9. K části IX.**

363. Vyjádření petitu – viz bod 3.2.2 a 3.4.1.