220

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11 dne 15. května 2012 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů (soudce zpravodaj), Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma a Miloslava Výborného o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení § 7a až 7i, § 8 v části „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy" zákona 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, článku II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, § 6 odst. 8, § 7a, § 14a, § 20 odst. 1 písm. a) v části „s výjimkou bezúplatně nabytých povolenek", § 20 odst. 15, § 21 odst. 9 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a článku II bodu 2 zákona č. 346/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a Městského soudu v Praze jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 11. 3. 2011 doručen návrh skupiny senátorů Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 7a až 7i, § 8 v části „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy" zákona 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, ustanovení čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ustanovení § 6 odst. 8, § 7a, § 14a, § 20 odst. 1 písm. a) v části „s výjimkou bezúplatně nabytých povolenek", § 20 odst. 15, § 21 odst. 9 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a článku II bodu 2 zákona

č. 346/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

2. Navrhovatelé tvrdí, že shora označená zákonná ustanovení jsou v rozporu s Ústavou České republiky (dále jen „Ústava") zaručeným právem vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina"), s čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, resp. právem na ochranu proti zásahu do pokojného užívání majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Dodatkový protokol"), se svobodou podnikání dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod a čl. 16 Listiny základních práv Evropské unie; se základními náležitostmi demokratického a právního státu dle čl. 9 odst. 1 Ústavy, neboť všechna napadená ustanovení zákona trpí zpětnou účinností; a s ústavní zásadou rovnosti před zákonem dle čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

3. Navrhovatelé v bodech 13–21 návrhu shrnují skutková tvrzení vztahující se k zákonným podmínkám týkajícím se podpory využívání obnovitelných zdrojů.

4. V bodech 22–37 návrhu se navrhovatelé zaměřují na novelizace zákona 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, (dále též jen „zákon č. 180/2005 Sb.") a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 586/1992 Sb."), které dle jejich názoru směřují proti záměru Evropské unie i českého zákonodárce, neboť omezují a posléze eliminují podporu výrobcům energie z obnovitelných zdrojů.

5. V páté části návrhu (body 38–53) označené „K důvodům návrhu" navrhovatelé definují český stát jako demokratický a právní stát a citují nálezy Ústavního soudu vztahující se k této problematice.

6. V kapitole VI se navrhovatelé vyjadřují konkrétně k novelizovanému zákonu č. 180/2005 Sb. a uvádějí, že tento zákon je po provedené novelizaci v rozporu s principem rovnosti dle čl. 1 a 3 Listiny, s právem vlastnit majetek a pokojně jej užívat, se svobodou podnikání dle čl. 26 Listiny, jakož i odporuje podstatným náležitostem demokratického a právního státu dle čl. 9 Ústavy. Nerovnost před zákonem ve smyslu čl. 1 i 26 Listiny je shledávána zejména v tom, že zákon č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (dále jen „zákon č. 402/2010 Sb.") zatížil povinností platit odvod za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 ty výrobce solární energie, jejichž výrobny byly uvedeny do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Ti výrobci, již uvedli výrobnu do provozu ode dne účinnosti zákona č. 180/2005 Sb. či dříve, tedy od roku 2005 do 31. 12. 2008, však odvodem zatížení nejsou. Nerovnost spočívá i v tom, že odvodové zátěži jsou podrobeni pouze někteří, svévolně vybraní, producenti solární energie, ale nikoli výrobci energie z jiných obnovitelných zdrojů; ti poplatníky odvodu nejsou. Selekce při zatížení poplatníků odvodu je bezdůvodná, svévolná a nepodložená veřejným zájmem. Celé průmyslové odvětví v oboru produkce energie z obnovitelných zdrojů, stojící na téže startovní čáře [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)], je bez jakéhokoli vztahu k veřejnému zájmu (jímž není jen zájem fiskální) libovolně rozděleno na skupiny podnikatelů, jimž je zákonná podpora poskytována, a skupiny, jimž je odepřena. Uvedené exponuje nerovný přístup zákonodárce i k právu podnikat ve smyslu čl. 26 Listiny. Svévolné zatížení některých skupin odvodem je tedy třeba chápat jako nekalosoutěžní zásah zákonodárce do svobod dotčených ve smyslu čl. 26 Listiny. Pokud jde o právo pokojného užívání majetku, platí, že předmětem ústavní ochrany ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je jednak stávající majetek, jednak legitimní očekávání jeho nabytí. Adresátům zákona č. 180/2005 Sb. se dostalo ze strany státní moci nanejvýš významného ujištění, že mohou očekávat nabytí majetku v podobě výnosů z produkce energie v intencích režimu tohoto zákona, jenž neznal zatížení některých z nich odvodem ve smyslu napadené novely. Toto očekávání bylo legitimním očekáváním.

7. Kapitola VII návrhu napadá podobu zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 357/1992 Sb.") po novelizaci provedené článkem III zákona č. 402/2010 Sb., kterou se zavádí zdanění bezúplatně nabytých povolenek. Takové zdanění emisních povolenek je dle navrhovatelů v rozporu s komunitárním právem, které obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů upravuje ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 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 (dále jen „směrnice 2003/87/ES"). Z článku 10 této směrnice vyplývá pro členské státy povinnost zajistit pro období počínající dnem 1. 1. 2008 alokaci minimálně 90 % z celkového množství emisních povolenek zdarma, a to v souladu se schváleným národním alokačním plánem. Národní alokační plán pro Českou republiku byl schválen Evropskou komisí rozhodnutím ze dne 26. 3. 2007 a byl následně přijat ve formě nařízení vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008–2012. Národní alokační plán nelze bez předchozího souhlasu Evropské komise měnit, nelze tedy snížit bezplatnou alokaci povolenek na emise skleníkových plynů pod hranici 90 % z celkového množství emisních povolenek. Provozovatelé zařízení zařazených do systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů proto legitimně očekávají ochranu svých majetkových práv, která bude konzistentní s přijatým národním alokačním plánem pro období 2008–2012, a to zejména s přihlédnutím k plánovaným dlouhodobým investicím do ekologizace jimi provozovaných zařízení. Jakýkoli neočekávatelný a v neracionálně krátké době aplikovaný významný zásah do podmínek, na jejichž základě tito provozovatelé činí investiční rozhodnutí, vyvolává proto rdousící efekt, na který Ústavní soud v minulé rozhodovací praxi poukázal. Svévolným zavedením zdanění povolenek na emise skleníkových plynů učiněným v rozporu s legitimními očekáváními provozovatelů zařízení zařazených do systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů se tudíž protiústavně zasahuje do chráněného práva vlastnit majetek. Z veřejnoprávního hlediska je napadená právní úprava v rozporu se zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, i se zákonem č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, jenž stanoví působnosti správních úřadů v oblasti cen, eventuálně se zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů. Není totiž zřejmé, co představuje nová působnost ministerstva „zveřejnit" tržní hodnotu povolenky. Povolenky nejsou extrakomerciálním statkem, neboť jsou předmětem obchodu, v takovém případě cenová regulace představuje vždy zásah do vlastnického práva, a proto lze ceny regulovat pouze na základě zákona. Působnost Ministerstvu životního prostředí v cenové oblasti však nedává ani zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, ani zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, a to vzhledem ke skutečnosti, že zmíněné ministerstvo, bez ohledu na nedostatek působnosti v oblasti cen, nemá tržní cenu povolenek stanovit rozhodnutím, ale pouze zveřejnit. Navrhovatelé dále upozorňují, že právní podstata povolenek je výhradně veřejnoprávní; neboť jde o autoritativní svolení v daném roce emitovat určité množství skleníkových plynů. Napadená ustanovení jsou však založena na principu ve veřejnoprávní sféře zcela vyloučeném; a to na soukromoprávním jednání osob soukromého práva, neboť dar je předmětem smlouvy darovací. Předpoklad, že stát při výkonu státní moci, tedy při autoritativním rozhodování o právech a povinnostech třetích osob, jedná soukromoprávně a bezúplatně převede majetek státu (kterým povolenky nejsou), koliduje i se zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a postrádá i elementární logiku ústavního podkladu. Krom shora uvedeného napadená ustanovení novely zákona č. 357/1992 Sb. představují případ pravé retroaktivity, neboť nová norma zdaňuje již vydané emisní povolenky, sice na léta 2011 a 2012, avšak pro výrobu elektřiny v zařízení, které vyrábělo k 1. 1. 2005 nebo později.

8. V kapitole VIII navrhovatelé uvádějí, že osvobození od daně z příjmů podle § 4 odst. 1 písm. e) nebo § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb. zrušené článkem II bodem 2 zákona č. 346/2010 Sb. nesouviselo s rozhodnutím zákonodárce podpořit energetiku na bázi obnovitelných zdrojů z roku 2005, ale bylo poskytováno poplatníkům od daňové reformy v roce 1992 a zjevně sledovalo veřejný zájem vyjádřený v článku 7 Ústavy, a to zájem státu na šetrném užívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství. Daňové osvobození v tomto směru tedy představuje stabilní zákonnou úpravu, opřenou o Ústavu, což implikuje, že jde i o stabilní součást právního vědomí adresátů tohoto

právního režimu. Taková právní úprava byla tedy součástí oprávněného očekávání adresátů zákona, kteří na ní založili své podnikatelské plány v oboru energetiky z obnovitelných zdrojů. Následkem napadené novely a způsobu jejího legislativního provedení je tedy zásah do oprávněného očekávání poplatníků, ale stejně tak založení nerovnosti mezi jejími adresáty; kritériem je zde opět doba uvedení výrobního zařízení do provozu. Všichni adresáti založili podnikání na témž předpokladu a za účinnosti dosavadní úpravy; někteří využili osvobození plně, jiní zčásti, dalším je odepřeno. Jde opět o libovůli zákonodárce, jenž mohl volit legisvakanci tak, aby poplatníci, zakládající podnikání kdykoli za účinnosti předchozí úpravy, mohli rovně a po stejnou dobu požívat daňového osvobození.

9. Závěrem navrhovatelé shrnují, že napadená ustanovení v souvislosti s ostatními souvisejícími novelami mají jednoznačně prohibitivní a diskriminační charakter, ačkoli Česká republika dosud nesplnila svůj závazek dosáhnout podílu energie z obnovitelných zdrojů k roku 2020 ve výši 13 %; k roku 2010 pak indikativně 8% podílu, přičemž dle zpráv Energetického regulačního úřadu (§ 7 zákona č. 180/2005 Sb.) tohoto indikativního cíle nebylo dosaženo. Navrhovatelé mají za to, že z uvedeného plyne podstata záměru zákonodárce provedeného napadenými novelami. Nejde o srozumitelně formulovaný veřejný zájem, ale o sledování ryze fiskálního a prohibitivního záměru ve vztahu k jinak formálně podporovanému oboru, který je prováděn svévolnými legislativními zásahy zákonodárce. Zasahuje se jimi rovněž do mezinárodních závazků z přístupových dohod k Evropské unii, jimiž je Česká republika vázána. Způsob, jímž se napadenými ustanoveními zákonů zasahuje do již nabytých práv adresátů zákonné podpory, kterou formálně zachovává, ale současně ji přímočaře eliminuje (podrobuje ji odvodu, zdanění a odnímá osvobození od daně z příjmů), je ústavně nepřijatelný, a to nejen pro zásahy do principu rovnosti a nabytých majetkových práv, resp. oprávněného očekávání, retroaktivně účinnými novelami, ale i pro jejich vnitřní rozpornost. V případě nového zdanění povolenek daní darovací se navíc jedná o exces z ústavního pravidla, že daně lze uložit jen zákonem, a svěřuje se stanovení daňového základu moci výkonné, aniž se pro ně současně stanoví kritéria. Je zjevné, že zákonodárce vyhověl krátkodobým praktickým (fiskálním) cílům exekutivy odůvodňovaným veřejným zájmem na úkor vyšších hodnot, kterými jsou nedotknutelnost základních individuálních práv a důvěra v mocenské akty státu. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že žádný hospodářský, resp. fiskální, cíl takový zásah do náležitostí demokratického a právního státu neopodstatňuje. S ohledem na všechny shora uvedené právní a ekonomické argumenty mají navrhovatelé za to, že napadané části zákona č. 402/2010 Sb. a zákona č. 346/2010 Sb. jsou způsobilé přivodit závažné následky pro Českou republiku, a to zejména v podobě poklesu posuzování její obecné důvěryhodnosti (rating), vypovídající o stupni rizikovosti podnikání a o vyčíslení pravděpodobnosti, že země dostojí svým závazkům. Navrhovatelé jsou také přesvědčeni o reálnosti hrozby mezinárodních arbitráží subjektů, jež budou napadanými zákony dotčeny, přičemž následky takových arbitráží mohou hluboce zasáhnout ekonomiku České republiky. Navrhovatelé soudí, že krom posouzení ústavní konformity napadených ustanovení, jak se navrhuje shora, je namístě zkoumání jejich kontextu s původním režimem podpory energetiky z obnovitelných zdrojů, s ostatními nenapadenými novelizacemi, se správní praxí České republiky a kontextem s mezinárodními závazky České republiky.

II.

10. Dne 30. 9. 2011 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Městského soudu v Praze na zrušení ustanovení § 7a až 7i hlavy III zákona č. 180/2005 Sb. a čl. II bodu 2 zákona č. 402/2010 Sb. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud v nyní projednávané věci jedná o návrhu identickém s návrhem Městského soudu v Praze, byl později podaný návrh na zrušení uvedených zákonných ustanovení pro překážku litispendence dne 15. 11. 2011 jako nepřípustný (§ 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) Ústavním soudem odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, z důvodu uvedeného v § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb. Současně bylo Městskému soudu v Praze přiznáno právo účastnit se jednání nyní projednávané věci jako vedlejší účastník (§ 35 odst. 2 věta za středníkem zákona o Ústavním soudu).

11. Ústavnímu soudu bylo taktéž doručeno dne 28. 7. 2011 podání amicus curiae brief konzultantů Platformy pro OZE, která sdružuje české a zahraniční podnikatele a investory v oboru obnovitelných zdrojů energie (dále též jen „OZE"). Vzhledem ke skutečnosti, že Platforma pro OZE je iniciativou bez právní subjektivity, podali toto podání její konzultanti. Další amicus curiae brief byl Ústavnímu soudu doručen dne 23. 11. 2011, a to Sdružením pro ochranu malých a středních výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů. Jmenované sdružení zaslalo také Ústavnímu soudu své vyjádření k (Ústavním soudem mu nezaslanému) vyjádření předsedy vlády a Ministerstva financí k návrhu a požádalo, aby učinil toto jejich stanovisko součástí spisu.

12. Na Ústavní soud se taktéž obrátil dne 5. 8. 2011 RNDr. J. S., CSc., DSc., který uvedl, že současně s podanou ústavní stížností ve věci zrušení zákona č. 180/2005 Sb. navrhuje, aby mu bylo přiznáno postavení vedlejšího účastníka řízení v nyní projednávané věci. Ústavní soud dal J. S. na vědomí, že je na posouzení IV. senátu Ústavního soudu, zda zvolí postup přerušení věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 2316/11 a předložení této věci plénu Ústavního soudu, který pro překážku litispendence může návrh navrhovatele na zrušení zákonných ustanovení odmítnout a přiznat mu postavení vedlejšího účastníka v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Podáním ze dne 28. 8. 2011 J. S. Ústavnímu soudu sdělil, že v jeho případě nejsou úvahy o litispendenci opodstatněné, neboť navrhuje zrušení předmětných ustanovení ze zcela jiného důvodu než navrhovatelé. Pro ilustraci názorové různosti na vyvažování veřejného zájmu při státní podpoře investic v daném odvětví Ústavní soud na tomto místě předkládá stanovisko J. S., který na rozdíl od navrhovatelů naopak považuje dobu návratnosti investic kratší než patnáct let za odporující smyslu zákona a rezignující na ochranu společnosti, která musí na vybudování a provoz fotovoltaických elektráren (dále též jen „FVE") enormně doplácet.

13. Dne 25. 1. 2012 bylo Ústavnímu soudu doručeno podání společnosti Black & Bush Projekt 1, s. r. o., která vystupuje jako žalobce v řízeních vedených před Krajským soudem v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Af 69/2011, sp. zn. 10 Af 112/2011 a sp. zn. 10 Af 137/2011, ve kterých se domáhá zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích č. j. 2956/11-1200 ze dne 30. června 2011, a svůj návrh opírá o rozpor ustanovení § 7a až 7i zákona č. 180/2005 Sb. s ústavním pořádkem České republiky. Uvedená řízení byla Krajským soudem v Českých Budějovicích přerušena podle § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, z důvodu předložení věci Ústavnímu soudu.

III.
Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení a oslovených orgánů státní správy

14. V souladu s § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., vyzval Ústavní soud Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (dále též jen „Poslanecká sněmovna") a Senát Parlamentu České republiky (dále též jen „Senát"), aby se k návrhu vyjádřily.

15. Poslanecká sněmovna prostřednictvím předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslavy Němcové upozornila na nejasnou formulaci petitu návrhu, resp. některých napadených částí zákonů v návrhu skupiny senátorů, a to i po provedené úpravě petitu ze dne 3. 6. 2011. Předsedkyně Poslanecké sněmovny dále konstatuje, že navrhovateli napadená ustanovení byla v Poslanecké sněmovně projednávána v rámci sněmovního tisku č. 145. Obsahově tento tisk zahrnoval napadená ustanovení vztahující se k zákonu č. 180/2005 Sb. a dále vztahující se k zákonu č. 357/1992 Sb. Ustanovení vztahující se k zákonu č. 586/1992 Sb. byla projednávána v rámci sněmovního tisku č. 158. Pokud jde o sněmovní tisk č. 145, vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh předmětného zákona dne 14. 10. 2010. Tento původní vládní návrh neobsahoval napadená ustanovení, ta se stala jeho součástí až v rámci komplexního pozměňovacího návrhu vzešlého z jednání pověřeného výboru. Prvé čtení návrhu zákona proběhlo dne 29. 10. 2010 na 7. schůzi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona byl přikázán k projednání hospodářskému výboru, který v rámci tohoto projednání přijal výše zmíněný komplexní pozměňovací návrh obsažený v usnesení tohoto výboru č. 34 ze dne 2. 11. 2010 (tisk č. 145/1). Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 3. 11. 2010. V podrobné rozpravě byly předloženy pozměňovací

návrhy zpracované posléze v souhrnu pozměňovacích a jiných návrhů (tisk č. 145/2). Třetí čtení proběhlo dne 9. 11. 2010. Návrh zákona byl schválen ve znění přijatého komplexního pozměňovacího návrhu hospodářského výboru, v hlasování č. 140 bylo pro návrh zákona z přítomných 159 poslanců 123 a 12 bylo proti. Návrh zákona byl postoupen Senátu, který ho projednal dne 8. 12. 2010. Senát k tomuto návrhu zákona nepřijal žádné usnesení. Zákon byl posléze podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 144 pod číslem 402/2010 Sb. Napadená ustanovení dále obsahoval výše zmíněný sněmovní tisk č. 158 – vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb. Tento tisk vláda předložila dne 29. 10. 2010. Na návrh vlády vyhlásila předsedkyně sněmovny stav legislativní nouze podle § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 359/2004 Sb., přičemž přikázala návrh zákona k projednání rozpočtovému výboru. Ten vydal dne 2. 11. 2010 usnesení č. 65 (tisk č. 158/1). Druhé čtení návrhu zákona se konalo dne 2. 11. 2010 na 8. schůzi Poslanecké sněmovny. Třetí čtení návrhu zákona se konalo bezprostředně po druhém čtení. V jeho rámci bylo nejprve odhlasováno usnesení rozpočtového výboru č. 65, posléze proběhlo hlasování o návrhu zákona, v jehož rámci Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas, když v hlasování č. 30 bylo pro návrh zákona z přítomných 145 poslanců 103 a 40 bylo proti. Návrh zákona byl dne 3. 11. 2010 postoupen Senátu, který ho projednal dne 12. 11.2010. Senát tento návrh schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Zákon byl posléze podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 127 pod číslem 346/2010 Sb. Za tohoto stavu věci je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost předmětných ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí. Předsedkyně Poslanecké sněmovny současně sdělila, že souhlasí v této věci s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem.

16. Senát prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha sdělil, že ustanovení zákona č. 180/2005 Sb. a zákona č. 357/1992 Sb., která jsou navržena ke zrušení, byla součástí návrhu zákona, který byl postoupen senátu dne 11. 11. 2010. Organizační výbor Senátu tento návrh jako tisk č. 379 (v 8. funkčním období) přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, jako výboru garančnímu, a výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu návrh zákona projednal na své schůzi konané dne 7. prosince 2010 a nepřijal žádné usnesení. Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí návrh zákona projednal na své 2. schůzi konané dne 7. prosince 2010 a rovněž se neshodl na žádném usnesení. Senát návrh zákona projednal na své 2. schůzi konané dne 8. prosince 2010. Byl usnášeníschopný, nepřijal však žádné usnesení. Za přítomnosti 66 senátorů pro návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou hlasovalo 21 senátorů, proti bylo 16; obdobně nebyl přijat ani žádný z pozměňovacích návrhů podaných v podrobné rozpravě. Návrh zákona byl ve smyslu čl. 46 odst. 3 Ústavy přijat a ve Sbírce zákonů publikován pod č. 402/2010 Sb. Ke zrušení navržené ustanovení zákona č. 357/1992 Sb. bylo součástí návrhu zákona, který byl postoupen Senátu dne 3. listopadu 2010. Organizační výbor Senátu tento návrh zákona jako tisk č. 366 (v 7. funkčním období) přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu návrh zákona projednal na své 34. schůzi konané dne 11. listopadu 2010 a přijal usnesení č. 384, kterým doporučil Senátu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát návrh zákona projednal na své 25. schůzi konané dne 12. listopadu 2010 a usnesením č. 604 schválil návrh zákona, ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, když v hlasování č. 7 ze 77 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 43 senátorů, proti bylo 29 senátorů a 5 senátorů se hlasování zdrželo. Ve Sbírce zákonů byl tento zákon posléze publikován pod č. 346/2010 Sb. Skutečnost, že Senát nepřijal k návrhu zákona obsaženému v tisku č. 379 žádné usnesení, odráží celkovou atmosféru projednávání tohoto návrhu v orgánech Senátu, neboť už z výborů, které návrh projednaly, nezaznělo směrem k plénu jednoznačné doporučení. Průběh diskuse a zejména skutečnost, že Senát k dané materii nepřijal žádné usnesení, svědčí o tom, že v Senátu nepanoval většinový názor ohledně projednávané předlohy. I při výhradách a pochybnostech právního charakteru nebyl však podán návrh na zamítnutí návrhu zákona. Závěrem je konstatováno, že i po změně petitu ze dne 3. 6. 2011 jsou návrhy ne zcela jednoznačně formulované. Na okraj lze poznamenat, že pokud se týká v pořadí čtvrtého návrhu (zrušení článku II bodu 2 zákona č. 346/2010 Sb.), jde již o zkonzumované přechodné ustanovení, které mělo zajistit, aby osvobození od daně z příjmů mohlo být uplatněno v daňovém přiznání k 31. březnu 2011, popřípadě k 30. červnu 2011, tedy již za účinnosti zákona č. 346/2010 Sb., aniž by se poplatník musel dovolávat pro zdaňovací období roku 2010 ústavního principu legitimního očekávání

a předvídatelnosti práva. Uživatelům zákona se tedy najisto stanovilo, že za rok 2010 je možné osvobození od daně z příjmů ještě uplatnit. Předseda Senátu současně sdělil, že souhlasí v této věci s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem.

17. Ústavní soud se obrátil s výzvou k vyjádření k návrhu ve smyslu ustanovení § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu na vládu České republiky. Vláda České republiky se ústy svého předsedy k návrhu vyjádřila v tom smyslu, že rychlý rozvoj výroby energie z OZE způsobil růst výše nákladů na její financování a z toho plynoucí negativní sociálně-ekonomické dopady. Ty se začaly naplno projevovat již na konci roku 2008 v souvislosti s počáteční fází celosvětové hospodářské krize, v průběhu roku 2009 pak došlo v oblasti výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů k takové změně skutkových okolností, že bylo nezbytné ve veřejném zájmu přehodnotit dosavadní postoj státu k veřejné podpoře výroby energie z OZE. Jednalo se zejména o výrazné zlevnění technologie fotovoltaických panelů v letech 2008 a 2009, které ve spojení s příznivým kursem české koruny a příznivým podnikatelským prostředím vedlo k tzv. solárnímu boomu. S ohledem na výše uvedené, jakož i na skutečnost, že právní úprava veřejné podpory výroby energie z OZE je v České republice nastavena na principu přenesení velké části financování podpory na koncového zákazníka a státní rozpočet, existovala reálná hrozba, že náklady na financování této podpory v dosavadní míře by byly ve vztahu k zákonem č. 180/2005 Sb. deklarovaným cílům natolik nepřiměřené, že bylo nutno dosavadní politiku veřejné podpory přehodnotit tak, aby nenastaly předpokládané negativní dopady a aby se do systému podpory promítla skutečnost, že v důsledku poklesu vstupních investičních nákladů došlo k zásadní změně podmínek podnikání. Proto bylo nutno ve veřejném zájmu využít všech legitimních prostředků k přehodnocení dosavadní míry finanční podpory výroby elektrické energie z OZE (a zejména ze slunečního záření) při současném zachování všech výše vyjmenovaných základních práv a garancí plynoucích investorům do zařízení na výrobu energií z OZE na základě zákona č. 180/2005 Sb. Jedním z kroků k omezení rozsahu veřejné podpory výrobců elektřiny z OZE bylo i využití práva ukládat daně, poplatky a jiná obdobná plnění. Toto právo zákonodárce bylo využito k přijetí navrhovateli napadených částí zákona č. 346/2010 Sb., jakož i zákona č. 402/2010 Sb. Navrhovateli napadená opatření daňové povahy přitom vedla toliko k faktickému dočasnému snížení veřejné podpory (její finanční složky), což je plně v intencích 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, (dále jen „směrnice 2001/77/ES“) jakož i dokumentu Evropské komise 2008/C82/01 „Pokyny Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí“. Ohledně navrhovateli napadených ustanovení obsažených v zákoně č. 402/2010 Sb. je předseda vlády přesvědčen, že argumenty uvedené v přiložených vyjádřeních Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva financí jsou dostatečným podkladem pro konstatování, že navrhovateli napadené předpisy byly přijaty ve veřejném zájmu, nejsou výsledkem iracionálního chování zákonodárce, náhodných změn (omylů) v průběhu legislativního procesu a že jsou v racionálním vztahu k účelu jimi novelizovaných zákonů voleny k dosažení těchto cílů. Lze tedy konstatovat, že navrhovateli napadené části zákona č. 402/2010 Sb. nezasahují do výše specifikovaných zákonem zakotvených základních práv výrobců elektřiny z OZE (investorů) ani do principů podpory výroby elektrické energie z OZE vtělených do směrnice 2001/77 ES, informace Evropské komise 2008/C82/01 „Pokyny Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí“ a zákona č. 180/2005 Sb. ani do jejich ústavně garantovaných práv. Legitimní očekávání v souvislosti s ochranou jejich majetku – tedy legitimní očekávání vyplývající ze záruky dlouhodobé návratnosti vložených investic nebylo navrhovateli napadenými částmi zákona č. 402/2010 Sb. dotčeno, nedošlo tedy ani k tvrzenému porušení článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod. Navrhovateli napadenými částmi zákona č. 402/2010 Sb. nebylo dotčeno ani případné legitimní očekávání týkající se úrovně výnosů, neboť výnos je účetní kategorie, kterou je nutno vždy posuzovat individuálně ve smyslu vyhlášky č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Zároveň je nutné zdůraznit, že případné očekávání investorů vztahující se k zisku nebylo zákonem č. 180/2005 Sb. nikdy garantováno a nemá v něm oporu. Skutečnost, že navrhovateli napadenými částmi zákona č. 402/2010 Sb. dojde k faktickému ovlivnění míry zisku investorů (ten bude ovlivněn na straně nákladů, které se zvýší o nově zavedenou povinnost daňového odvodu), tak není z hlediska posuzování ústavní konformity relevantní. Předpoklad, že každý investor do výroby energie z OZE měl a mohl

počítat (legitimně očekávat) s možným snížením výše veřejné podpory přitom vyplývá již ze samotné dikce preambule směrnice 2001/77/ES (bod 16), která uvádí: „Po dostatečném přechodném období je však nutné přizpůsobit programy podpory rozvíjejícímu se vnitřnímu trhu s elektřinou. ... Tento rámec by měl umožnit, aby elektřina z obnovitelných zdrojů energie mohla soutěžit s elektřinou vyrobenou z neobnovitelných zdrojů energie a omezit náklady pro spotřebitele a současně střednědobě snížit potřebu veřejné podpory.“. Důsledkem přijetí navrhovateli napadených částí zákona č. 402/2010 Sb. je (z pohledu tzv. nových investorů – tedy těch, kteří uvedli zařízení do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010) toliko dočasné ovlivnění míry zisku (zvýšení nákladů o nově zavedenou povinnost daňového odvodu) a z toho plynoucí prodloužení doby návratnosti jejich investice. Systém podpory a principy stanovování regulovaných cen, upravené zákonem č. 180/2005 Sb., však investorům i nadále zaručují takové podmínky, aby dosáhli prosté doby návratnosti investice 15 let. Navrhovateli napadenými částmi zákona č. 402/2010 Sb. nebylo dotčeno ani právo vlastnit majetek podle článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť uvedený článek chrání věcná práva, mezi něž nepatří příjem z výdělečné činnosti [srovnej např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/94 ze dne 12. 4. 1995 (N 20/3 SbNU 123; 92/1995 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Navrhovateli napadenými částmi zákona č. 402/2010 Sb. nedošlo ani k porušení principu rovnosti. V této souvislosti předseda vlády poukazuje na judikaturu Ústavního soudu k této otázce [např. nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky sp. zn. Pl. ÚS 22/92 ze dne 8. 10. 1992 (nález č. 11 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, Praha: Linde Praha, a. s., 2011, str. 49) a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/96 ze dne 4. 6. 1997 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 7/03(viz výše) a další] a v kontextu s tím pak toliko na výše mnohokrát dovozovaný veřejný zájem na přijetí navrhovateli napadených částí zákonů. V kontextu výše uvedeného a přiloženého důkazního materiálu pak lze shrnout, že dopady veškerých navrhovateli napadených opatření nemohou působit na výrobce elektrické energie z OZE tzv. „rdousícím efektem“. Nejde ani o zásahy, které by vedly k takové zásadní změně majetkových poměrů dotčených subjektů, že by došlo ke zmaření samé podstaty majetku dotčených subjektů, ani nejde o zásahy, které by vedly ke znemožnění dosažení garantovaných benefitů, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání. Navrhovateli napadená zákonná opatření jsou zároveň bezpochyby výsledkem politického rozhodnutí, které však je ústavně konformní, bylo přijato v souladu s ekonomickými principy a vzalo v úvahu výchozí stav právní úpravy podpory výroby elektřiny z OZE. V neposlední řadě pak předseda vlády upozorňuje na nezbytnou provázanost problematiky veřejné podpory výroby energie z OZE s právem Evropské unie, které bylo též nutno zohlednit v souvislosti se „solárním boomem“, resp. v souvislosti se vznikem skokového rozdílu v počátečních investičních nákladech mezi „starými“ a „novými“ investory do solárních elektráren. Vláda (resp. zákonodárce) musela totiž v souvislosti s výše popsaným skutkovým stavem přihlédnout k dokumentu Evropské komise 2008/C82/01 „Pokyny Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí“. Z uvedeného dokumentu vyplývá, že provozní podporu na výrobu energie z OZE (výkupní ceny, zelené bonusy) lze považovat za slučitelnou se společným trhem toliko v případě, že pokrývá rozdíl mezi náklady na výrobu energie z OZE a tržní cenou daného druhu energie, její výše je omezena na minimum a je nediskriminační a přiměřená. Případná absence reakce vlády (zákonodárce) na „solární boom“ – tedy ponechání výše veřejné podpory pro všechny její příjemce vyrábějící elektřinu ze slunečního záření na stejné úrovni – by však s vysokou pravděpodobností znamenala, že Evropská komise označí takovou veřejnou podporu ve vztahu k „novým“ investorům za neslučitelnou se společným trhem podle čl. 87 odst. 3 písm. c) Smlouvy o založení Evropského společenství. Uvedené by pak pro překompenzované „nové investory“ znamenalo povinnost zpětně vrátit poskytnutou veřejnou podporu a následné negativní konsekvence na jejich majetkové poměry.

18. K navrhovateli napadenému ustanovení obsaženému v zákoně č. 346/2010 Sb., tj. návrhu na zrušení „daňových prázdnin“, vláda uvádí, že předmětný návrh zákona byl jakožto součást „reformního balíčku“ projednáván v režimu legislativní nouze. Ze stenozáznamu z prvního dne 25. schůze Senátu konané dne 12. listopadu 2010 přitom vyplývá, že proběhla obšírná diskuse o přiměřenosti a správnosti využití institutu legislativní nouze (resp. postupu podle § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 172/2004 Sb.) při projednávání předložených návrhů zákonů, která vyústila v demokraticky přijaté rozhodnutí Senátu o akceptaci žádosti před-

sedy vlády, aby projednal předložené návrhy zákonů (včetně předmětného návrhu zákona) ve zkráceném jednání. Samotný návrh zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb. (senátní tisk 366) byl odůvodněn ministrem financí, podroben věcné diskusi (v garančním výboru i plénu) a následně schválen. Uvedené skutečnosti jsou obsaženy ve stenozáznamu z jednání prvního dne 25. schůze Senátu. I v tomto případě tedy lze konstatovat, že procedurální pravidla, jakož i demokratické principy rozhodování byly dodrženy. Lze též konstatovat, že nedošlo ke zneužití postupu podle § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 172/2004 Sb., k obcházení řádné zákonodárné procedury, a že senátní opozice nebyla na svých právech nikterak zkrácena.

19. Ministerstvo průmyslu a obchodu ve svém vyjádření k návrhu uvedlo, že navrhovatelé nepředložili důkazy o tvrzené „libovůli či extrémnosti zákonodárce" ani nebyly doloženy důkazy o „rozporu s principem rovnosti". Ministerstvo průmyslu a obchodu má naopak za to, že byly vždy citlivě váženy nástroje, jež je třeba pro ochranu ekonomiky a občanů země použít, a to při plnění zásady racionality, přiměřenosti a vždy na základě veřejného zájmu. Zmiňovaný odvod se týká elektřiny vyrobené ze slunečního záření v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, tj. v období, kdy došlo k výraznému propadu nákladů na pořízení slunečních kolektorů, a došlo tak k většímu zvýhodnění ze strany státu vůči podnikatelům investujícím v tomto období, oproti podnikatelům, kteří investovali v předchozím období. Nynější odvod z elektřiny ze slunečního záření (26 % u podpory formou výkupní ceny) byl přitom vypočítán tak, aby nadále zaručoval patnáctiletou návratnost vložených investic, která je garantována zákonem. Není tedy zvolen náhodně a zcela jistě není extrémním. Vlivem výše popsaných skutečností a prudkého snížení investičních nákladů na výstavbu slunečních elektráren postupně docházelo ke zkracování lhůty návratnosti, což neodpovídalo původnímu záměru zákonodárce. Návratnost investic se z původních 15 let zkrátila na 8–9 let. Z výše uvedeného je zjevné, že legislativní změny byly a musely být očekávatelné, odůvodněné, a nikoliv projevem libovůle. Adresáti zákona č. 180/2005 Sb. mohou tedy i nadále očekávat nabytí výnosů z produkce energie ve slunečních elektrárnách díky dotacím ze strany státu, a to v intencích režimu tohoto zákona a za dodržení základního principu návratnosti vložených investic do 15 let. Pokud navrhovatelé v bodě 10 uvádějí, že napadená zákonná ustanovení jsou v rozporu se „svobodou podnikání" (čl. 26 Listiny, čl. 16 Listiny základních práv Evropské unie), je třeba poukázat na skutečnost, že svoboda podnikání, a tedy možnost investovat do daného sektoru je i nadále zaručena a není omezena, jen otázka výhodnosti investovat do tohoto sektoru kolísá, což je běžné i v jiných oblastech podnikání. Přijatá opatření žádným způsobem nenarušují ani ústavní zásadu rovnosti před zákonem, naopak tuto rovnost akcentují v tom, že je předmětné odvětví ze státního rozpočtu dotováno a v cenách energie podporováno více než jiná odvětví našeho hospodářství, a to pro větší důraz na zájmy výroby elektřiny ze slunečních elektráren. Závěrem Ministerstvo průmyslu a obchodu upozorňuje, že navrhovatelé nijak nedokládají tvrzené významné ekonomické následky dopadající na majetkovou sféru adresátů napadených částí zákonů, jakož i zakládající majetkovou odpovědnost České republiky. Též tvrzení o poklesu posuzované obecné důvěryhodnosti (tzv. rating) České republiky v souvislosti s přijatými opatřeními se jeví jako spekulativní. Ministerstvo průmyslu a obchodu se domnívá, že pokud by „rating" České republiky poklesl, bylo by tomu tak v případě nepřijetí žádných opatření, neboť negativní dopady spojené např. s vícenáklady na elektrickou energii by plošně zasáhly všechny odběratele elektřiny – včetně největších odběratelů, kteří jsou páteří českého průmyslu.

20. Ministerstvo financí ve svém vyjádření uvedlo, že 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. Pokud 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 jejich legitimním očekáváním, a to z důvodu, že se v průběhu jejich podnikání mění právní stav, nelze s tímto jejich závěrem 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. Ministerstvo financí zdůrazňuje, že ke stanovení výkupních cen a zelených bonusů byl a stále je na základě ustanovení § 6 odst. 1 zákona o podpoře

využívání obnovitelných zdrojů, ve znění účinném do 31. prosince 2010, pravomocný Energetický regulační úřad (dále také jen „ERU"). Ten je při stanovování cen omezen podmínkou uvedenou v § 6 odst. 4 zákona č. 180/2005 Sb., ve znění zákona č. 137/2010 Sb., a to sice, že výkupní ceny nesmí být nižší než o 5 % hodnoty výkupních cen platných v roce, v němž se o novém stanovení rozhoduje. Význam této podmínky je však omezením výkonné moci, v tomto případě reprezentované ERU, směřující k tomu, že ERU není oprávněn snížit ročně výkupní ceny o více než 5 %, v žádném případě zde není nijak omezena moc zákonodárná, která tak může svým zásahem výkupní cenu snížit či dokonce povinovat ERU k možnosti vyššího snižování výkupních cen. Jestliže tedy 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). Zákonodárci tedy není v zásahu do regulace bráněno žádným ustanovením zákona. Ministerstvo financí konstatuje, že extrémnost poklesu investičních nákladů způsobila, že regulační prostředky, které svěřil zákonodárce ERU, nestačily k tomu, aby zastaralou regulaci nahradil regulací, která by odpovídala novým objektivním skutečnostem. Proto musel k regulaci v tomto odvětví přistoupit sám zákonodárce. 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. 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 zásady legitimního očekávání, pokud je toto opatření přijato. To platí zvlášť v takové oblasti, jako je oblast společných organizací trhu, jejíž předmět zahrnuje stálé přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace" (m. j. rozsudky Soudního dvora Evropské unie C-104/97 P, C-265/85, C-22/94, C-104/97, C-37/02 a C-38/02, C-17/03 a C-63/93). Legitimita očekávání subjektů tedy nebyla porušena, naopak, pokud by stát neprovedl odpovídající zásah, byla by zřetelným způsobem dotčena práva a legitimní očekávání jiných subjektů. Rozpor s právem podnikat dovozují navrhovatelé z uvalení extrémního zatížení poplatníků, a to ve výši 26 %, resp. 28 %. Dovozují, že toto opatření má tzv. „rdousící efekt" a že další podnikání v této oblasti již není možné. Daná úprava však dle vyjádření Ministerstva financí „neničí" majetkovou základnu poplatníka [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.)], neboť provozovateli je pouze ukrácena původní podpora, která 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 právní úpravě minulé. Nelze hovořit ani o „svévolném určení výrobců solární energie vůči výrobcům energie jiných obnovitelných zdrojů" (ti nejsou poplatníky odvodu), protože došlo k omezení přeplácení 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. Z výše uvedených důvodů je třeba učinit závěr, že daná úprava není svévolná ani diskriminační, jak uvádí navrhovatelé. Rovněž je v souladu s principem rovnosti, neboť z tohoto principu 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. K návrhu na zrušení zdanění bezúplatně nabytých povolenek Ministerstvo financí konstatuje, že 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. Výše uvedené znamená, že od účinnosti novely provedené zákonem č. 402/2010 Sb., tj. od 1. ledna 2011, budou zdaňovány teprve v budoucnu nabývané povolenky. Na základě těchto poznatků je třeba konstatovat, že daná úprava nemůže být pravě ani nepravě retroaktivní, neboť se zaměřuje pouze na skutečnosti, které nastaly po 1. lednu 2011. Ministerstvo financí nesouhlasí ani s námitkou navrhovatelů, kteří 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. Ministerstvo financí upozorňuje, že zákon o dani dědické, dani 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. Základ daně stanovuje v tomto případě pouze zákon, námitka navrhovatelů není tedy v tomto směru relevantní. Zdaněním bezúplatně nabytých povolenek nedochází k porušení bezúplatnosti jejich nabytí zaručené právním řádem a nedochází tím ani k porušování ustanovení směrnic Evropské unie. Rovněž nedochází ani ke snížení nebo jiné změně alokace povolenek schválených národním alokačním plánem. Mezi státy, které taktéž bezplatně nabyté povolenky zdaňují, patří Velká Británie, Řecko a Španělsko. Zdanění bezplatně nabytých povolenek není tedy v rozporu s právem Evropské unie.

21. Ústavní soud se obrátil také na Energetický regulační úřad s žádostí o poskytnutí informací ohledně vývoje doby návratnosti investice, výše výnosů a výše výkupních cen (§ 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb.) za jednotlivé roky v minulosti ode dne účinnosti zákona č. 180/2005 Sb., ohledně faktorů, které mohou ovlivnit naplnění záruk dle § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., ohledně zachování výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů po zavedení odvodu při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu v budoucnu, ohledně regulace výkupních cen podle § 6 odst. 4 zákona č. 180/2005 Sb., ve znění zákona č. 137/2010 Sb., a ohledně průběhu poklesu vstupů (zejména ceny fotovoltaických panelů) od účinnosti zákona č. 180/2005 Sb.

22. Energetický regulační úřad zaslal Ústavnímu soudu vyjádření včetně doprovodných grafů a tabulek, z nichž dovodil, že i po započtení vlivu odvodu na výnosnost investice jsou dosahované IRR (vnitřní výnosové procento) nad úrovní WACC (vážené průměrné náklady na kapitál) a doby návratnosti pod úrovní stanovené hranice 15 let, a to bez ohledu na způsob financování u jednotlivých projektů. Pokud jde o vývoj výkupních cen pro všechny vyhlášené kategorie FVE v letech 2006–2012, ten vykazuje stoupající trend křivek odpovídající ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona č. 180/2005 Sb., tj. zohlednění indexu cen průmyslových výrobců. Vývoj měrných investičních nákladů ve smyslu přílohy č. 3 vyhlášky č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve znění pozdějších předpisů, vykazuje naopak sestupnou tendenci. Výkupní cena je pak dle vyjádření Energetického regulačního úřadu vypočtena tak, že zaručuje nezápornou čistou současnou hodnotu projektu (NPV > 0) a IRR (Internal Rate of Return – vnitřní výnosové procento) rovno a vyšší než předpokládaný modelový WACC (Weighted Average Costs of Capital – vážené průměrné náklady na kapitál), a to tak, aby doba patnáctileté návratnosti byla dodržena. Pro úplnost Energetický regulační úřad uvádí, že většina projektů v oblasti OZE (včetně FVE) dosahuje významně kratší doby návratnosti, pouze malé vodní elektrárny se přibližují hranici 15 let. Energetický regulační úřad v této souvislosti zdůrazňuje, že zavedení srážkové daně nemá dopad na ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., které upravuje principy, které je třeba dodržovat při stanovení výše výkupních cen. Výkupní ceny pro roky 2009 a 2010 byly podle těchto principů stanoveny v době, kdy o zavedení odvodu nebylo ještě ani uvažováno – tedy na podzim let 2008 a 2009. Rozhodnutí o zavedení odvodů bylo přijato až na podzim 2010 a týká se pouze FVE uvedených do provozu v období 1. ledna 2009 až 31. prosince 2010. Stanovení výkupních cen pro roky 2011 a následující tímto odvodem také nebylo nijak ovlivněno. Zároveň platí, že Energetický regulační úřad nemá zákonný prostor zohledňovat opatření fiskální povahy do výkupních cen zpětně, a navíc by neexistovala zákonná možnost, jak výkupní ceny upravit znovu v okamžiku, kdy skončí účinnost ustanovení o odvodu za elektřinu ze slunečního záření (a i kdyby to bylo možné, pak úprava výkupních cen proti fiskálním opatřením by pak zcela eliminovala tato opatření). Energetický regulační úřad uvádí, že výnosy jako takové nebyly zavedením odvodu za elektřinu ze slunečního záření dotčeny, neboť oprávněné subjekty stále získávají stejný hrubý výnos, na který mají nárok v souladu s předmětnými ustanoveními zákona č. 180/2005 Sb. (fiskální opatření z logiky věci zasahují do dispozice s tímto hrubým výnosem). Z výše uvedených hledisek Energetický regulační úřad nebyl nijak nucen přijímat specifická opatření v důsledku účinnosti ustanovení o zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření. Energetický regulační úřad uzavírá, že na základě výše uvedené právní úpravy nemohl reagovat na situaci, kdy došlo k výraznému meziročnímu poklesu měrných investičních nákladů na zřizování těchto zdrojů v důsledku snížení cen fotovoltaických panelů o více než 40 % v roce 2009 odpovídajícím snížením výkupní ceny elektřiny z těchto zdrojů, neboť na základě zákona č. 180/2005 Sb. byl oprávněn meziročně snížit výkupní cenu elektřiny pro nové zdroje pouze o 5 %.

Díky tomu došlo k velmi významnému zvýhodnění nově budovaných fotovoltaických elektráren oproti ostatním druhům obnovitelných zdrojů, u kterých byla podpora stanovena optimálně.

23. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků a oslovených orgánů státní správy navrhovatelům a vedlejšímu účastníkovi a umožnil jim se k nim vyjádřit.

24. Navrhovatelé v replice prohlásili, že pokud náhlé legislativní změny z konce roku 2010 zasahující do ústavně zaručených práv investorů do fotovoltaických elektráren stát ospravedlňuje veřejným zájmem, je evidentní, že po dlouhou dobu ochranu tohoto údajného veřejného zájmu zanedbával a k úpravě „zastaralé legislativy" nepřikročil v době, kdy ještě nebylo nutné zasahovat do práv vlastníků již zprovozněných FVE. Navrhovatelé jsou přesvědčení, že nastalý stav nemůže být přičítán k tíži provozovatelům FVE, neboť se jedná výlučně o důsledek konání, resp. opomenutí státu. Navrhovatelé nezpochybňují oprávnění státu činit opatření na ochranu veřejného zájmu; taková opatření však musí být přiměřená a nesmí vybočovat z ústavněprávních mezí. V důsledku zavedení odvodu však dle navrhovatelů jeho poplatníci hradí ze svého náklady státní energetické politiky (resp. státních opatření proti růstu ceny elektřiny pro konečné spotřebitele). Ústavní soud přitom opakovaně konstatoval, že není přijatelné, aby určitá selektivně stanovená skupina soukromých subjektů nesla dopady realizace státem zvolené sociální politiky. Navrhovatelé souhlasí s tvrzením předsedy vlády, který ve svém vyjádření uvedl, že investorům do OZE nebyla nikdy garantována výše zisku. Investorům však byla výslovně garantována výše podpory za jednotku vyrobené elektřiny, přičemž tato garance a očekávání investorů byly zavedením odvodu porušeny. Tyto garance, které stát vůči investorovi zavazují skrze ústavní princip ochrany legitimního očekávání, jsou od roku 2005 až dodnes obsaženy v zákoně. Za takové situace nelze očekávání investorů, že stát bude uvedené garance dodržovat, označit za nepřiměřená či nelegitimní. Pokud Ministerstvo financí a předseda vlády legitimní očekávání investorů do FVE v zachování výše podpor zpochybňují, nedokládají to žádnými důkazy ani argumentace Ministerstva financí o předvídatelnosti změn podmínek pro stávající instalace a širokém povědomí o jejich nutnosti nepůsobí přesvědčivě. Navrhovatelé v replice dále poukazují na skutečnost, že i v minulosti docházelo k systematickému nárůstu cen elektřiny, aniž by to vyvolalo jakoukoliv reakci státu. Je tak zřejmé, že pokud stát v minulosti neshledal naléhavý veřejný zájem a zásadnímu nárůstu cen elektrické energie nezabránil, nebyla hrozba nárůstu těchto cen ani skutečným důvodem zavedení odvodu a dotace na sklonku roku 2010. I kdyby existoval legitimní veřejný zájem státu na omezení růstu cen elektrické energie, zásadní nepoměr mezi relativně nepatrným důsledkem tohoto opatření (snížení ceny elektrické energie o cca 5 %) na celkovou cenu elektřiny oproti zásadnímu zásahu do majetkových práv investorů (odvod ve výši 26–28 %) do FVE dokládá, že veřejný zájem v tomto případě intenzitu legitimního očekávání investorů přesáhnout nemohl, tím spíše, že meziroční cenové nárůsty převyšující 10 % nejsou výjimečné ani u dalších energetických komodit se zásadním finančním vlivem na jejich odběratele. V této souvislosti navrhovatelé zdůrazňují, že podpora vyplácená výrobcům elektřiny z OZE nemusela být v přímém vztahu k ceně elektřiny pro její konečné spotřebitele, jak je ve vyjádřeních předsedy vlády a obou ministerstev na více místech opakováno. Bylo rozhodnutím zákonodárce, že břímě financování podpory rozvoje OZE uvalil pouze na konečné spotřebitele elektřiny, když přitom nebyl nijak omezen v tom, aby OZE financoval ze zcela jiných zdrojů. Navrhovatelé ve své replice zpochybňují statistiky, o které je opřen závěr Ministerstva financí (např. bod 299) o radikálním zkrácení doby návratnosti investice na 8–9 let. V modelové situaci FVE o instalovaném výkonu 1 MW a investičních nákladech i ostatních ekonomických parametrech určených podle vyhlášek ERU návratnost investice do FVE ani před zavedením odvodu neklesla pod 13 let. Byla tedy pouze o 2 roky kratší než návratnost garantovaná. Této skutečnosti odpovídá i obvyklá doba splatnosti bankovních úvěrů čerpaných na výstavbu FVE, která se pohybovala v rozmezí 13—15 let. Dvouletá odchylka od zákonem sledované maximální patnáctileté doby návratnosti tak v žádném případě nemůže ospravedlnit dodatečnou zátěž, kterou odvod pro investory do FVE představuje. Na rozdíl od Ministerstva financí jsou navrhovatelé také přesvědčeni, že zavedení odvodu je opatřením přinejmenším nepravě retroaktivním. Jedná se zde o nepravou retroaktivitu v její nepřípustné podobě, tedy v rozporu s čl. 1 a 9 Ústavy. Navrhovatelé dodávají, že nepravá retroaktivita je podle citovaného nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (119/2011 Sb.) v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměřování „zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny je zachována hranice únosnosti.

Jak bylo popsáno výše, tyto požadavky v případě zavedení odvodu splněny nebyly. Použití retroaktivního opatření zejména nebylo ve vztahu k státem sledovanému cíli potřebné, respektive k naplnění sledovaného cíle mohlo být použito jiných opatření, která by v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod více šetřila podstatu a smysl postižených základních práv. Navrhovatelé podotýkají, že z materiálního pohledu odvod vykazuje také určité znaky retroaktivity pravé. Zavedením odvodu totiž byla porušena garance minimální výše podpory pro FVE. Obsahem této garance byla stabilní výše podpory po dobu 15 let od uvedení zařízení do provozu. Jestliže pro část tohoto garantovaného období má dojít ke změně výše podpory v závislosti na datu uvedení FVE do provozu, jde o změnu skutečnosti v minulosti již nastalé, a tedy o pravou retroaktivitu zákona, neboť ekonomicky jde o situaci ekvivalentní zkrácení garance. Podle navrhovatelů nelze na odvod z hlediska ústavněprávního pohlížet jako na daňové opatření ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, nýbrž jako na snížení stanovené výše podpor. S ohledem na shora uvedené tedy nelze při přezkumu ústavnosti odvodu aplikovat závěry a judikaturu Ústavního soudu týkající se omezeného přezkumu daňových opatření a zdůrazňující, že zákonodárce má v oblasti daní široký prostor pro vlastní úvahu. Není namístě ani aplikovat méně přísný test proporcionality užívaný Ústavním soudem v oblasti daní, resp. jiných povinných plateb ve prospěch státu. Ústavní konformitu odvodu je nutno poměřovat obecným třístupňovým testem proporcionality, který Ústavní soud definoval například ve svém nálezu ze dne 13. 8. 2002 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.). Navrhovatelé dodávají, že s ohledem na povahu hodnot dotčených odvodem, mezi něž patří právo vlastnické a základní náležitosti demokratického právního státu, není namístě aplikovat na posuzovaný případ ani méně přísný „test rozumnosti" užívaný Ústavním soudem v rámci přezkumu porušení hospodářských a sociálních práv. Pokud Ministerstvo průmyslu a obchodu na stranách 8 a 9 svého vyjádření uvádí, že nedošlo k porušení principu rovnosti mezi jednotlivými provozovateli FVE, neboť racionálním základem rozlišování jsou snížené investiční náklady FVE v letech 2009 a 2010, pomíjí dle navrhovatelů skutečnost, že mezi konkrétními projekty jednotlivých provozovatelů FVE existují zásadní rozdíly zejména v investičních nákladech, individuálních smluvních podmínkách, metodě financování, zvolených technologiích apod., přesto je však vybraná skupina z těchto investorů nyní zavedením odvodu diskriminována. Samotné kritérium doby uvedení FVE do provozu tak jako důvod diskriminačního přístupu zákonodárce neobstojí. To platí i pro zvýhodnění výrobců elektřiny z jiných druhů OZE, kterým je vyplácena celá podpora podle zákona. Její výše nebyla nijak přehodnocována, a to přesto, že i tato podpora se podstatně promítá do konečné ceny elektřiny. Ve vyjádření k stanovisku Energetického regulačního úřadu navrhovatelé zejména uvádějí, že ačkoliv se Energetický regulační úřad zmiňuje i o způsobu výpočtu diskontované návratnosti, ve výpočtech návratnosti investic do FVE ve svém vyjádření zcela účelově uvádí pouze dobu návratnosti prosté, která je logicky významně kratší než doba návratnosti diskontované, navíc je v tabulce na straně 4 vyjádření nesprávně kalkulováno s již zrušeným pětiletým osvobozením od daně z příjmů, čímž rovněž zkracuje délku vypočtené doby návratnosti. Navrhovatelé proto zdůrazňují, že kritérium zachování garance patnáctileté návratnosti investic je nutno jednoznačně posuzovat za použití diskontované návratnosti, a kalkulace předložené Energetickým regulačním úřadem tak postrádají relevanci. Navrhovatelé v této souvislosti odkazují na přílohu č. 4 svého vyjádření ze dne 12. 12. 2011, která obsahuje vzorový výpočet diskontované doby návratnosti investic do FVE, a to zcela v souladu s výše uvedenou metodikou Energetického regulačního úřadu. Z tohoto výpočtu je zřejmé, že i pokud by zavedením odvodu nedošlo k jednoznačnému porušení garance patnáctileté návratnosti investic, byla tato doba v důsledku zavedení odvodu prodloužena na samotnou mez zákonem garantované míry. V takovém případě nelze vyloučit, že u řady investorů byla zavedením odvodu i garance patnáctileté návratnosti investic porušena, neboť u totožných projektů se může doba návratnosti investic lišit. Podáním ze dne 14. 5. 2012 zástupce navrhovatelů sdělil, že netrvá na ústním jednání ve věci.

25. Městský soud v Praze jako vedlejší účastník řízení sdělil, že k návrhu skupiny senátorů nemá co dodat, neboť neshledává za hospodárné a efektivní opakovat již v něm uplatněnou argumentaci. Městský soud v Praze současně sdělil, že souhlasí v této věci s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem.

IV.
Dikce napadených ustanovení

26. Napadená ustanovení zákona č. 180/2005 Sb.:

„HLAVA III
ODVOD Z ELEKTŘINY ZE SLUNEČNÍHO ZÁŘENÍ
§ 7a
Předmět odvodu z elektřiny ze slunečního záření

Předmětem odvodu za elektřinu ze slunečního záření (dále jen ‚odvod') je elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010.

§ 7b
Subjekty odvodu

(1) Poplatníkem odvodu je výrobce, pokud vyrábí elektřinu ze slunečního záření.

(2) Plátcem odvodu je provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy.

§ 7c
Základ odvodu

Základem odvodu je částka bez daně z přidané hodnoty hrazená plátcem odvodu formou výkupní ceny nebo zeleného bonusu poplatníkovi odvodu za elektřinu ze slunečního záření vyrobenou v odvodovém období.

§ 7d
Osvobození od odvodu

Od odvodu je osvobozena elektřina vyrobená ze slunečního záření ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výrobny do 30 kW, která je umístěna na střešní konstrukci nebo obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí.

§ 7e
Sazba odvodu

Sazba odvodu ze základu odvodu činí v případě hrazení formou

a) výkupní ceny 26 %,
b) zeleného bonusu 28 %.

§ 7f
Odvodové období

Odvodovým obdobím je kalendářní měsíc.

§ 7g
Způsob výběru odvodu

(1) Plátce odvodu je povinen srazit nebo vybrat odvod ze základu odvodu.

(2) Plátce odvodu je povinen odvést odvod ze základu odvodu do 25 dnů po skončení odvodového období; ve stejné lhůtě je povinen podat vyúčtování odvodu.

§ 7h
Správa odvodu

(1) Správu odvodu vykonávají územní finanční orgány.

(2) Při správě odvodu se postupuje podle daňového řádu.

§ 7i
Rozpočtové určení odvodu

Odvod je příjmem státního rozpočtu."

Ustanovení § 8 – slova „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy“.

27. Napadená ustanovení zákona č. 402/2010 Sb.

Ustanovení článku II bodu 2:

„2. Za odvodová období měsíců leden a únor 2011 je plátce odvodu povinen odvést odvody a podat vyúčtování odvodu podle § 7g zákona č. 180/2005 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ve lhůtě pro odvedení odvodu a podání vyúčtování za odvodové období březen 2011.“

28. Napadená ustanovení zákona č. 357/1992 Sb.

Ustanovení § 6 odst. 8:

„(8) Předmětem daně darovací je bezúplatné nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny v zařízení, které k 1. lednu 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetím osobám a ve kterém probíhá z činností, na které se vztahuje obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, pouze spalování paliv (dále jen ‚bezúplatně nabytá povolenka‘) výrobcem elektřiny.“

„§ 7a

Základ daně u bezúplatně nabytých povolenek

(1) 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.

(2) Průměrnou tržní hodnotu povolenky na emise skleníkových plynů k 28. únoru příslušného kalendářního roku zveřejní Ministerstvo životního prostředí způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

„§ 14a

Sazba daně darovací u bezúplatně nabytých povolenek

Sazba daně darovací u bezúplatně nabytých povolenek činí 32 %.“

Ustanovení § 20 odst. 1 písm. a):

Slova „s výjimkou bezúplatně nabytých povolenek“.

Ustanovení § 20 odst. 15:

„(15) Od daně darovací je osvobozeno nabytí takového počtu bezúplatně nabytých povolenek, které odpovídá poměru průměrného množství vyrobené elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla k celkovému množství vyrobené elektřiny v letech 2005 a 2006.“

Ustanovení § 21 odst. 9:

„(9) V případě bezúplatně nabytých povolenek je poplatník povinen podat místně příslušnému správci daně daňové přiznání k dani darovací do 31. března příslušného kalendářního roku. Součástí tohoto daňového přiznání je informace poplatníka o podílu výroby elektřiny a podílu výroby tepla na celkových emisích skleníkových plynů za kalendářní rok 2005 a následující roky.“

29. Napadená ustanovení zákona č. 346/2010 Sb.

Ustanovení článku II bodu 2:

„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.“

V.
Aktivní legitimace navrhovatelů

30. Návrh na zrušení ustanovení § 7a až 7i, § 8 v části „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy" zákona č. 180/2005 Sb., ustanovení čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 402/2010 Sb., ustanovení § 6 odst. 8, § 7a, § 14a, § 20 odst. 1 písm. a) v části „s výjimkou bezúplatně nabytých povolenek", § 20 odst. 15, § 21 odst. 9 zákona č. 357/1992 Sb. a článku II bodu 2 zákona č. 346/2010 Sb. byl podán skupinou dvaceti senátorů Senátu Parlamentu České republiky, tedy v souladu s podmínkami obsaženými v ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu. V předmětné věci lze tudíž konstatovat naplnění podmínek aktivní legitimace na straně navrhovatelů.

VI.
Ústavní konformita legislativního procesu

31. Ústavní soud je v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., v řízení o kontrole zákonů nebo jiných právních předpisů povinen posoudit, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.

32. Z příslušných internetových stránek Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky bylo zjištěno, že návrh zákona č. 180/2005 Sb. vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 13. 11. 2003. Návrh zákona byl schválen dne 23. 2. 2005, v hlasování č. 513 bylo pro návrh zákona z přítomných 166 poslanců 103 a 44 bylo proti. Návrh zákona byl postoupen Senátu, který ho projednal dne 31. 3. 2005 a usnesením č. 98 návrh schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Zákon nebyl prezidentem republiky v zákonné lhůtě podepsán. Schválený zákon byl doručen k podpisu předsedovi vlády dne 2. 5. 2005. Zákon byl vyhlášen dne 5. 5. 2005 ve Sbírce zákonů v částce 66 pod číslem 180/2005 Sb.

33. Návrh zákona č. 402/2010 Sb., kterým byly novelizovány mimo jiné zákon č. 180/2005 Sb. a zákon č. 357/1992 Sb., vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 14. 10. 2010. Návrh zákona byl schválen dne 9. 11. 2010, v hlasování č. 140 bylo pro návrh zákona z přítomných 159 poslanců 123 a 12 bylo proti. Návrh zákona byl postoupen Senátu, který ho projednal dne 8. 12. 2010. Senát k tomuto návrhu zákona nepřijal žádné usnesení. Zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 15. 12. 2010 a vyhlášen dne 28. 12. 2010 ve Sbírce zákonů v částce 144 pod číslem 402/2010 Sb.

34. Zákon č. 346/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 586/1992 Sb., vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 29. 10. 2010, předseda sněmovny vyhlásil na návrh vlády stav legislativní nouze. Návrh zákona byl projednán ve zkráceném jednání a byl schválen dne 2. 11. 2010 usnesením č. 119. Návrh zákona byl postoupen dne 3. 11. 2010 Senátu, který ho dne 12. 11. 2010 projednal a schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 23. 11. 2010 a vyhlášen dne 8. 12. 2010. ve Sbírce zákonů v částce 127 pod číslem 346/2010 Sb.

35. Navrhovatelé uvádějí, že zákon č. 346/2010 Sb. byl projednán v režimu legislativní nouze, což legislativní proces diskvalifikuje. Sněmovní většina odůvodnila přiléhavost stavu legislativní nouze poukazem na § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 359/2004 Sb., tím, že „státu hrozí značné hospodářské škody". Předpoklad, že by existence platného zákona mohla být příčinou bezprostřední rozsáhlé škody, však dle navrhovatelů zjevně pojmově vybočuje z režimu legislativní nouze, pro jejíž vyhlášení nebyly dány podmínky. Navrhovatelé dále upozorňují na extrémní zkrácení zákonných lhůt k projednání mezi čteními v Poslanecké sněmovně, legislativní proces poskytl tedy poslancům podmínky na samé hranici možnosti předlohu věcně projednat. Stejně tak, přestože jde nesporně o vládní iniciativu, byla ignorována pravidla vládní legislativy a věc byla předložena bez projednání Legislativní radou vlády.

36. Ve vztahu k námitce protiústavních vad legislativního procesu na půdě Poslanecké sněmovny je nutno poukázat na závěry nálezů sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (80/2011 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (viz výše), které nekonstruují schvalovací proceduru v režimu legislativní nouze jako *per se* postup protiústavní, nýbrž zdůrazňují celkový kontext projednávání napadené předlohy. Derogační pravomoc Ústavního soudu nenastupuje automaticky (objektivně) při jakýchkoliv pochybnostech o důvodnosti stavu legislativní nouze, nýbrž toliko za situace, kdy je materiálně dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse, což lze posuzovat toliko v relaci k postojům samotných aktérů parlamentní (sněmovní) rozpravy. Zatímco v návrzích sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 menšina poslanců (politická opozice) namítala absenci dostatečného prostoru pro právní a politickou rozpravu, tedy nemožnost ovlivnit rozhodnutí většiny eventuálními přesvědčivými menšinovými argumenty, ve vztahu k předloze posléze vyhlášené jako zákon č. 346/2010 Sb. politická opozice (skupina poslanců) tuto námitku nevznesla a návrh Ústavnímu soudu nepodala, ačkoliv ve vztahu k jiným zákonům tak učinila. Z uvedeného lze učinit jediný závěr, a to, že v případě materie projednávané v příslušném tisku nepovažuje proběhlou parlamentní rozpravu v režimu legislativní nouze ve výsledku za deficitní s poukazem na eventuální nepřípustné omezení parlamentních práv politické menšiny. Smyslem ústavní funkce parlamentní opozice totiž není vždy a za každých okolností zastávat postoj odlišný od vládní většiny a ani od ní nelze požadovat, aby svůj názor na projednávanou materii v průběhu času, tváří v tvář realitě, neměnila. Úkolem Ústavního soudu pak není – na základě podnětu členů jiné parlamentní komory – poskytovat ochranu právům parlamentní menšiny, která sama – ve vztahu ke konkrétní materii – nepovažuje výsledek projednávání uvedené předlohy na půdě Poslanecké sněmovny za protiústavní.

37. Ze stenozáznamu z prvního dne 25. schůze Senátu dne 12. listopadu 2010 plyne, že předseda vlády dopisem ze dne 27. října 2010 požádal jménem vlády Senát, aby projednal návrh zákona dle senátního tisku č. 366 (návrh zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb.) v tzv. zkráceném jednání, a to podle § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 172/2004 Sb. Podle tohoto ustanovení ve zkráceném jednání může Senát projednat návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou, jestliže byl tento návrh projednán v Poslanecké sněmovně ve zkráceném jednání podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a jestliže vláda o to požádala. Návrh podle § 118 odst. 1 jednacího řádu Senátu byl schválen: registrováno 78, kvorum 40, pro 43, proti 34. Výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (80/2011 Sb.) v bodu 104 odůvodnění zdůraznil, že Ústavní soud v předmětné věci sp. zn. Pl. ÚS 55/10 rozhodoval o návrhu, kterým se skupina opozičních poslanců domáhala zrušení napadeného zákona bezprostředně po jeho přijetí z důvodu, že byla zkrácena na svých ústavně garantovaných právech v rámci legislativního procesu. „Jiná situace by však nastala, pokud by skupina poslanců podala obdobný návrh s delším časovým odstupem, tj. až po několika měsících nebo i dokonce letech po přijetí zákona. Takovýto časový odstup by bylo možné posuzovat jako (dodatečný, mlčky daný) souhlas dotčených poslanců s postupem parlamentní většiny. Současně by takový postup již neumožňoval reálnou ochranu porušených práv dotčených poslanců, neboť Parlament by o návrhu zákona rozhodoval za změněných okolností, případně v jiném poměru sil v jeho komorách.“ Nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 pak dále k otázce pochybností o složení Senátu v době mezi volbami a první schůzí Senátu jasně konstatoval, že Senát zasedá v obměněném složení od své první schůze (§ 24 odst. 2 a § 26 jednacího řádu Senátu), kterou se zároveň začíná jeho funkční období [srov. usnesení ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 47/10 (dostupné na http://nalus.usoud.cz)]. Až do tohoto dne trvá jeho dosavadní funkční období, a tedy zasedá ve svém dosavadním složení, což ale nemá vliv na trvání mandátu dosluhujících senátorů. Těm totiž bez ohledu na datum následující první schůze zaniká mandát již uplynutím jejich volebního období ve smyslu čl. 25 písm. b) Ústavy (viz bod 138 citovaného nálezu). V tomto ohledu má Ústavní soud za zřejmé, že návrh v nyní projednávané věci nemůže uspět v té části, v níž zpochybňuje legislativní proceduru ve vztahu k senátnímu tisku č. 366. Ke schválení předlohy Senátem podle zjištění Ústavního soudu došlo dne 12. 11. 2010, k vyhlášení zákona č. 346/2010 Sb. dne 8. 12. 2010. K podání návrhu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 došlo až dne 11. 3. 2011, kdy byl návrh doručen Ústavnímu soudu. Tuto situaci Ústavní soud hodnotí jako „odstup několika měsíců“ ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (viz výše), kdy již nelze poskytnout ochranu právům menšiny zákonodárců (senátorů) prostřednictvím derogace zákona. Ve věci nebyla zjištěna objektivní překážka na straně navrhovatele, která by mu znemožňovala podat návrh bez zbytečného odkladu po projednání

a vyhlášení napadeného zákona podobně, jak učinila skupina poslanců ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (viz výše). V nich byly podány návrhy s argumentací vztahující se ke zneužití institutu legislativní nouze již 9. 12. 2010, ačkoliv napadené zákony byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů teprve dne 8. 12. 2010. Ke stejnému datu byl vyhlášen v částce 127 Sbírky zákonů i zákon č. 346/2010 Sb.

38. Nad rámec uvedeného je zřejmé, že je významně dotčena i další mez stanovená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, a to otázka politického poměru sil v komorách Parlamentu a jeho změna. Pokud Ústavní soud neshledal ani v minulosti protiústavnost v otázce složení Senátu v mezidobí po volbách a první schůzí Senátu (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10), je nutno konstatovat, že by do svých dalších případných úvah musel Ústavní soud eventuálně zahrnout i právě odlišné složení (včetně politického poměru sil) Senátu v době podání návrhu. Konečně by musel vážit i odlišnou roli Senátu (a institutu zkráceného jednání) v legislativním procesu v poměru k Poslanecké sněmovně (a institutu legislativní nouze), v níž se odehrává základní politický střet mezi vládní většinou a opozicí a která má *de constitutione lata* v legislativním procesu poslední slovo (čl. 47 Ústavy, rovněž čl. 50 odst. 2 Ústavy). Odlišnost nyní předložené věci plyne i ze skutečnosti, že navrhovatelé ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10, tedy institutem legislativní nouze primárně dotčená skupina opozičních poslanců, sami na základě své ústavně-politické úvahy návrh na zrušení zákona č. 346/2010 Sb. nepodali, ač k tomu měli příležitost, kterou v obdobných případech (shora citovaných) využili. Pokud zákonodárná procedura v obou komorách Parlamentu má především umožnit osobám na ní zúčastněným „reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem" [nález ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011, bod 106], nebylo v řízení zjištěno, že by aplikace § 118 odst. 1 jednacího řádu Senátu naplnění tohoto požadavku vyloučila.

39. Ústavní soud konstatuje, že k přijetí a vydání právních předpisů, které jsou předmětem přezkumu, došlo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VII.
Právní hodnocení Ústavního soudu

40. Návrh není, pokud jde o tvrzenou protiústavnost obsahu napadených ustanovení, důvodný.

41. S ohledem na strukturu námitek navrhovatelů a obsah napadených zákonných ustanovení rozdělil Ústavní soud předmět svého přezkumu na tři části. V první řadě se jedná o otázku ústavnosti zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření (novelizace zákona č. 180/2005 Sb. zákonem č. 402/2010 Sb. a přechodné ustanovení zákona č. 402/2010 Sb.), v druhé řadě jde o přezkum ústavnosti uvalení daně darovací na bezúplatné nabytí povolenek (novelizace zákona č. 357/1992 Sb.) a konečně článek II bod 2 – přechodné ustanovení zákona č. 346/2010 Sb., kterým se do budoucna ruší osvobození od daně z příjmů podle § 4 odst. 1 písm. e) nebo § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb. (příjmy z provozu solárních zařízení).

VIII.
Přezkum napadených ustanovení zákona č. 180/2005 Sb. a zákona č. 402/2010 Sb. (odvod za elektřinu ze slunečního záření)

42. Předmětem odvodu za elektřinu ze slunečního záření je ve smyslu § 7a zákona 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 zákona č. 402/2010 Sb., elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010.

43. Ústavní soud vzal za prokázaná jak navrhovateli, tak i orgány státní správy nerozporovaná východiska situace, která vedla k novelizaci zákona č. 180/2005 Sb., zákona č. 357/1992 Sb. a zákona č. 586/1992 Sb. Jednalo se o stav, kdy rychlý rozvoj výroby energie z OZE způsobil růst výše nákladů na její financování, což vedlo k přehodnocení dosavadního postoje státu k veřejné podpoře výroby energie z OZE. Dle stanoviska vlády byl tento postup zcela legitimní a učiněný ve veřejném zájmu z důvodu odvrácení sociálně-ekonomických dopadů při současném zachování všech práv a garancí plynoucích investorům do zařízení na výrobu energií z OZE na základě zákona č. 180/2005 Sb. Navrhovatelé naproti tomu tvrdí, že přijatá právní úprava je v rozporu s Ústavou zaručeným právem vlastnit majetek, zaručeným článkem 11 Listiny základních práv a svobod, v rozporu se svobodou podnikání dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod a čl. 16 Listiny základních práv Evropské unie, se základními náležitostmi demokratického a právního státu dle čl. 9 odst. 1 Ústavy, neboť všechna napadená ustanovení zákona trpí zpětnou účinností; a s ústavní zásadou rovnosti před zákonem dle čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

44. Výše ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů je stanovena v § 6 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění zákona č. 137/2010 Sb., podle kterého ERÚ stanoví vždy na kalendářní rok dopředu výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů (dále jen „výkupní ceny") samostatně pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů a zelené bonusy tak, aby pro zařízení uvedená do provozu po dni nabytí účinnosti tohoto zákona bylo při podpoře výkupními cenami dosaženo patnáctileté doby návratnosti investic za podmínky splnění technických a ekonomických parametrů, kterými jsou zejména náklady na instalovanou jednotku výkonu, účinnost využití primárního obsahu energie v obnovitelném zdroji a doba využití zařízení a které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem, a současně zůstala zachována výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu jako minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců. Pro zařízení uvedená do provozu před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona má být po dobu 15 let zachována minimální výše výkupních cen stanovených pro rok 2005 podle dosavadních právních předpisů se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců. Při stanovení výkupních cen a zelených bonusů ERÚ vychází z odlišných nákladů na pořízení, připojení a provoz jednotlivých druhů zařízení včetně jejich časového vývoje. Výkupní ceny stanovené ERÚ pro následující kalendářní rok přitom nesmí být nižší než 95 % hodnoty výkupních cen platných v roce, v němž se o novém stanovení rozhoduje, to neplatí pro stanovení výkupních cen pro následující kalendářní rok pro ty druhy obnovitelných zdrojů, u kterých je v roce, v němž se o novém stanovení výkupních cen rozhoduje, dosaženo návratnosti investic kratší než 11 let; ERÚ při stanovení výkupních cen postupuje podle odstavců 1 až 3.

45. Ústavní soud konstatuje, že jakkoli nebylo ustanovení § 6 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění zákona č. 137/2010 Sb., stanovící výši ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů novelou zákona č. 402/2010 Sb. dotčeno, je nepochybné, že v důsledku vložení nových ustanovení § 7a a následujících, kterými se zavádí odvod za elektřinu ze slunečního záření, došlo ve své podstatě ke změně výše podpory, která je provozovatelům FVE poskytována.

VIII./a
K námitkám retroaktivity

46. K námitce retroaktivity napadeného ustanovení nutno konstatovat následující. Zákon č. 402/2010 Sb. nabyl účinnosti dne 1. ledna 2011. Novelizované ustanovení § 7a odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. explicitně stanovuje předmět odvodu, kterým je „elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013". Z hlediska dosavadních ústavních mezí daňové legislativy vyložené Ústavním soudem se přísně vzato nejedná o retroaktivitu v žádném slova smyslu. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/08 ze dne 12. 7. 2011 (236/2011 Sb.) – bod 15 – byla vyložena vazba účinnosti právního předpisu na zdaňovací období. O retroaktivitu, a to retroaktivitu nepravou,

šlo ve věci sp. zn. Pl. ÚS 9/08 s ohledem na skutečnost, že zákon nabyl účinnosti v průběhu zdaňovacího období, k němuž se zakotvená daňová povinnost vázala. V nyní předložené věci je však zřejmé, že zdaňovací období, resp. období, v němž je vyrobená elektřina předmětem odvodu, s účinností právního předpisu teprve počíná, tedy že předmětem odvodu vůbec není elektřina vyrobená před účinností zákona.

47. Ústavní soud však zároveň musel vzít v úvahu specifickou problematiku regulovaného trhu s elektřinou z obnovitelných zdrojů, a zvláště garance, které obsahuje § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. Protože je zřejmá zvláštní vazba odvodu dle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. na celkový systém podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, bylo nutno posoudit otázku eventuální retroaktivity právní úpravy z hlediska patnáctileté doby trvání garancí ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 180/2005 Sb.

48. V tomto ohledu Ústavní soud konstatuje, že ustanovení § 7a až 7i napadeného zákona působí v zásadě účinky nepravé retroaktivity, neboť v jejich důsledku do budoucna dochází právě o částku představovanou výší odvodu ke snížení podpory výrobcům, jimž patnáctiletá doba garancí dle § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. počala plynout před účinností zákona č. 402/2010 Sb.

49. Za těchto specifických podmínek Ústavní soud projednal námitky navrhovatelů ve světle svých právních závěrů k otázkám nepravé retroaktivity, a to právě s ohledem na vložení období dle § 7a do období plynoucího z § 6 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 180/2005 Sb.

50. Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře opakovaně vymezil obsahy pojmů pravé a nepravé retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem [srov. zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), na jehož podrobné odůvodnění lze v této souvislosti odkázat a jehož části obsáhle citují i navrhovatelé, dále též nález ze dne 12. března 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215, 145/2002 Sb.)]. O pravou retroaktivitu se jedná v případě, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona (srov. Tichý, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. Právník, č. 12, 1984, s. 1104, Procházka, A. Základy práva intertemporálního se zřetelem k § 5 obč. zák., Brno, 1928, s. 70, Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 75). V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (srov. Procházka, A. Retroaktivita zákonů. in Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno, 1934, s. 800, Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 78).

51. Jak již Ústavní soud uvedl ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (119/2011 Sb. – disentující soudci Balík, Janů, Kůrka a Lastovecká), Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity právních norem pro všechny oblasti práva, ten však vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k jehož znakům patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo [srov. nález ze dne 8. června 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227), nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 10. prosince 1992 sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (nález č. 15 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, Praha: Linde Praha, a. s., 2011, str. 92)]. Tento zákaz se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný. Obsahem tohoto zákazu jako ústavního principu zároveň není vyloučení jakéhokoliv zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (viz výše), nález ze dne 13. března 2001 sp. zn. Pl. ÚS 51/2000 (N 42/21 SbNU 369, 128/2001 Sb.), nález ze dne 6. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279, 84/2007 Sb.)]. Jen v takovémto případě je právní norma v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Na úrovni ústavního pořádku lze toto východisko zároveň znázornit i na znění čl. 40 odst. 6 Listiny, jenž pravou retroaktivitu ve prospěch jednotlivce dokonce výslovně připouští. Podle tohoto ustanovení se za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm posuzuje tento skutek podle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější.

52. Uvedené zásady představují rovněž kritérium pro případné připuštění výjimek ze zákazu pravé retroaktivity, z nichž některé ve své dosavadní judikatuře konkretizoval i Ústavní soud. Např. ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (viz výše) uvedl, že o oprávněné důvěře v právo (ve stálost právního řádu) nelze uvažovat v případě, kdy právní subjekt musí, resp. musel s retroaktivní regulací počítat. Za takovou situaci označil působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky. Odkázal ale i na právní názor, že „zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též veřejným pořádkem (ordre public), především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti (L. Tichý, op. cit., s. 1102)". Za jiný příklad přípustnosti pravé retroaktivity označil neaplikování právního předpisu na skutečnosti, jež nastaly v době jeho účinnosti, pokud Ústavní soud konstatoval rozpor takovéhoto právního předpisu s ústavním pořádkem a aplikace tohoto právního předpisu ve vertikálním právním vztahu, tedy právním vztahu mezi státem a jednotlivcem, příp. výjimečně ve vztazích horizontálních, by vedla k porušení základního práva jednotlivce [srov. nález ze dne 18. prosince 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983, bod 19), nález sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb., body 53 a 54)].

53. Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost. V tomto případě připouští právní teorie naopak výjimky, kdy nepravá retroaktivita právě s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není. O takovouto situaci se jedná v případě, že „je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva" (Pieroth, B. Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung, Berlin, 1981, s. 380–381, srov. dále rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. prosince 1961 sp. zn. 2 BvR 1/60; BVerfGE 13, 274, 278). Tento názor se promítá i do ustálené judikatury Spolkového ústavního soudu, podle kterého je nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměřování „zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58).

54. V souvislosti s otázkou přípustnosti nepravé retroaktivity je nezbytné zmínit i pojem legitimního očekávání, jehož relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (viz výše), nález ze dne 1. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb., body 80 a násl.)]. Toto ustanovení stanoví právo každého pokojně užívat svůj majetek. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je přitom pojem „majetek" obsažený v tomto ustanovení třeba vykládat tak, že má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 22. června 2004 ve věci stížnosti č. 31443/96 – Broniowski proti Polsku, bod 129). Může zahrnovat jak „existující majetek", tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání" dosáhnout určitého užívání vlastnického práva. Ústavní soud k tomuto principu v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že „z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován právním aktem, a nebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy" [nález ze dne 8. března 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443, 154/2006 Sb.), též nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02]. K porušení čl. 1 Dodatkového protokolu může přitom dojít i ze strany zákonodárce, pokud by změnou zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02).

55. Ústavní soud nakonec připomíná své závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (viz výše), podle něhož je zrušení staré a přijetí nové právní úpravy nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž však dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících hodnot. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních

úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proprocionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy.

56. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud v zásadě dospěl k závěru o nepravé retroaktivitě ustanovení § 7a až 7i, § 8 v části „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy" zákona 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 zákona č. 402/2010 Sb., a ustanovení čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona 402/2010 Sb., musel se rovněž vypořádat s otázkou její přípustnosti. Ačkoliv je totiž nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze apriorně vyloučit, že s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně. Ústavní soud musel tedy posoudit, zda na straně dotčených provozovatelů FVE není dán takový ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní zákonem stanovené ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů bez jejího dalšího krácení odvodem, jenž by při vzájemném poměřování převážil nad veřejným zájmem na jejím snížení. Takovýto zájem provozovatelů FVE v dané věci Ústavní soud z níže uvedených důvodů neshledal.

VIII./b
Mezinárodní komparace judikatorních závěrů

57. Ústavní soud předesílá, že se pro celkové pochopení problematiky využívání energie z fotovoltaických zařízení v ostatních zemích Evropské unie, USA i Číně seznámil se zprávou Renewables Global Status Report (GSR) vydanou na žádost OSN organizací REN21 (Renewable Energy Policy Network for 21st century, www.ren21.net). Tato organizace vydává od roku 2005 hodnotící zprávy jako výsledek úsilí komplexně zachytit celkovou světovou situaci týkající se energie z obnovitelných zdrojů. Poslední zpráva je z roku 2011 a byla publikována v srpnu 2011 (viz http://www.ren21.net/REN21Activities/Publications/GlobalStatusReport/tabid/5434/ /Default.aspx). Jedná se o celosvětově nejkomplexnější zprávu, která shrnuje výsledky dostupných statistických údajů, zpráv a odborných sdělení vládních, nevládních a mezinárodních institucí a průmyslových asociací. Dle této poslední výroční zprávy zažil fotovoltaický průmysl mimořádný rok, kdy se celosvětová výroba a trhy více než zdvojnásobily oproti roku 2010. Odhaduje se, že celkově se celosvětově jednalo o zvýšení výkonu o 17 GW (ve srovnání s méně než 7,3 GW v roce 2009), čímž celková výše dosáhla asi 40 GW, což je sedmkrát více oproti výkonu před pěti roky. Zpráva rovněž upozorňuje na to, že některé z existujících zvýhodněných tarifních politik (FIT, feed-in-tariffs) ve světě jsou v současné době předmětem přehodnocení. Zejména mnoho zemí přepracovává solární fotovoltaické tarifní politiky, aby zmírnily prudký růst počtu zařízení, který v mnoha případech daleko překročil očekávání v důsledku bezprecedentního snížení cen v solární fotovoltaice (ceně panelů) v letech 2009–2010. Jak Ústavní soud zjistil, ze sledované skupiny zemí (Slovensko, Spolková republika Německo, Itálie, Rakousko, Polsko, Bulharsko a Španělsko) žádná nepřistoupila zpětně ke změně podmínek podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, nicméně judikatura ústavních a nejvyšších soudů výše jmenovaných států, jak bude dále uvedeno, se již vyjádřila k podmínkám, za kterých nelze trvat na požadavku neměnnosti právní úpravy ohledně právních vztahů již trvajících.

58. Například Spolkový ústavní soud ve věci ústavnosti zákona o obnovitelných zdrojích energie v usnesení sp. zn. 1 BvQ 28/10 ze dne 23. 9. 2010 uvedl, že nepravá retroaktivita znamená, že platnost právních skutečností, vznik právních vztahů a jejich právní následky, k nimž došlo před účinností nového zákona, se posoudí podle práva dřívějšího. Pokud však trvá dříve vzniklý právní vztah i nadále, posoudí se ode dne účinnosti nového zákona podle tohoto nového zákona i právní následky dotčeného právního vztahu, vzniklé po účinnosti nového zákona. Limity ústavněprávní přípustnosti

nepravé retroaktivity jsou překročeny až tehdy, pokud by zákonodárcem zvolená nepravá retroaktivita byla nevhodná nebo nepotřebná k dosažení účelu zákona nebo pokud by trvalé zájmy dotčených osob převážily nad zákonodárcovými důvody pro legislativní změny. Všeobecné očekávání občanů, že platné právo zůstane nezměněno, totiž není ústavněprávně chráněno. V usnesení sp. zn. 1 BvR 3076/08 ze dne 18. 2. 2008 (BVerfGE 122, 374 ff) pak Spolkový ústavní soud konstatoval, že ustanovení § 19 EEG 2009 sice má retroaktivní účinky, neboť se vztahuje i na bioenergetická zařízení uvedená do provozu před nabytím účinnosti zákona (tj. před 1. 1. 2009), nicméně stěžovatelka nemohla důvěřovat trvalé neměnné existenci § 3 odst. 2 EEG 2004. Ostatně § 19 odst. 1 EEG 2009 sleduje legitimní cíl v zabránění zbytečně vysoké finanční zátěži pro provozovatele distribučních sítí a v konečném důsledku také odběratelů (tj. zákazníků) elektrické energie, kteří v důsledku vyrovnávacího mechanismu zakomponovaného v zákoně EEG 2009 musí platit tzv. diferenční náklady, a to právě díky rozdělení jednoho nebo vícero velkých bioenergetických zařízení na několik malých zařízení.

59. Z konstantní judikatury italského ústavního soudu, která se netýká energetické materie, vyplývá pro oblast omezení veřejných výdajů povinnost respektovat právní rámce plynoucí z práva Evropské unie, přičemž národnímu zákonodárci je dovoleno zakročit prostřednictvím redukčních opatření do výdajů, pokud to vyžaduje ekonomická situace (schodek státního účtu) s jediným omezením, kterým je jednoznačná svévole a evidentní neracionálnost prováděných změn (*ex plurimus* nález č. 120/2008 ze dne 14. 4. 2008). Co se týče osvobození a benefitů v oblasti daňového práva, je zcela ponechána tato úprava na zákonodárci a jeho volném poli působení v oblasti daňové legislativy, přičemž ústavněprávní přezkum se zaměřuje na evidentní svévoli (libovůli) a iracionalitu (*ex plurimus* nález č. 431/1997 ze dne 16. 12. 1997).

60. Rakouský ústavní soud (Verfassungsgerichtshof – VfGH) ve svém rozhodnutí sp. zn. G 6/11-6 z 16. 6. 2011 VfGH zamítl návrh na vyslovení protiústavnosti právní úpravy, která snižovala věkovou hranici pro nárok na rodinné příspěvky z 26 let na 24 let pro nezaopatřené děti (s některými daňovými implikacemi). VfGH dospěl k závěru, že v tomto směru je zákonodárci dáno široké pole úvahy a v návaznosti na svou dřívější judikaturu uvedl, že prostá důvěra v to, že současný právní stav nedozná změny, nepožívá ústavně-právní ochrany. Jak vyplývá z důvodové zprávy, byla napadená právní úprava přijata právě z rozpočtových důvodů.

61. Polský ústavní soud v rozsudku sp. zn. P 24/05 z 25. 7. 2006, v němž přezkoumával ustanovení § 9 odst. 3 energetického zákona, který zmocňoval ministra hospodářství vydat nařízení ukládající povinnost energetickým podnikům nakupovat elektřinu a teplo z nekonvenčních a obnovitelných zdrojů, uvedl: „Energetický průmysl podléhá zákonům regulovaného trhu. Přístup ke zdrojům energie má zásadní význam pro existenci společnosti a jednotlivců, stejně jako pro suverenitu a nezávislost státu, tedy pro zajištění svobod a práv osob a občanů. Vlastnictví zdrojů energie vytváří předpoklad naplnění obecného prospěchu Republiky Polsko, který je vyjádřen v čl. 1 Ústavy. Oblast managementu energie tak spojuje rozdílné ústavní hodnoty a principy, které zahrnují: svobodu ekonomické činnosti (čl. 22 Ústavy), bezpečnost občanů a princip udržitelného rozvoje státu (čl. 5 Ústavy) a ochranu prostředí (čl. 74 odst. 1 a 2 Ústavy). Napadené právní ustanovení je jedním z prvků, kterými veřejná moc vykonává vliv na energetický průmysl za účelem požadavku ekonomické efektivnosti, který musí být uveden do souladu s ústavně vyjádřenými potřebami vztahujícími se k dosažení obecného prospěchu. Jak konkrétní povaha energetického trhu jako trhu regulovaného, tak výše uvedené ústavně vyjádřené potřeby ospravedlňují omezení svobody ekonomické činnosti v tomto odvětví hospodářství.“.

62. Otázkou retroaktivity se zabýval i Nejvyšší soud Španělska, přičemž v souvislosti s právní úpravou elektrické energie z obnovitelných zdrojů, konkrétně s vládním nařízením č. 661/2007, rozhodoval hned v několika případech (147/2007 – *Eolic Cat Associacio Eolica de Catalunya*; 149/2007 – *Nueva Generadora del Sur*; 151/2007 – *Consultora de Financiación Integral y Asociados* y *Alferglass* a 152/2007 – *Tarragona Power*), vyhlášených shodně dne 9. prosince 2009. Obecně Nejvyšší soud Španělska v souladu s judikaturou Ústavního soudu uvádí, že princip právní jistoty nelze ztotožňovat s absolutní neměnností právní úpravy. I co se týče aplikace změn v provádění energetické politiky, je zákonodárce (stejně jako např. v případě daňové legislativy) nadán určitou

mírou volného uvážení. Ve výše zmíněných rozhodnutích Nejvyšší soud s odkazem na zákon č. 54/1997, o elektroenergetice, (*del Sector Eléctrico*) připomněl, že tento opravňuje vládu k zavedení metody, kalkulace a aktualizace náhrad za obnovitelnou energii, a to na základě objektivních, transparentních a nediskriminačních kritérií. Předmětná právní úprava přitom dle Nejvyššího soudu zavazuje vládu k tomu, aby zajistila přiměřený zisk po dobu životnosti těchto instalací, přičemž zákon přiměřený zisk („reasonable profit") definuje jako návratnost investice s ohledem na hodnotu peněz na kapitálovém trhu. Jinými slovy, vláda může v této oblasti pozměnit legislativu, jak uzná za vhodné, a to za podmínek, že instalace podrobené zvláštnímu režimu nebudou ve vztahu k návratnosti jejich investic materiálně ovlivněny (v daném případě byla doba životnosti zařízení stanovena na 25 let a přiměřený zisk na základě expertní zprávy na 7 % po odečtení daní). Nejvyšší soud přitom akceptuje argument ochrany veřejného ekonomického zájmu. V souvislosti s důsledky retroaktivní legislativy pak Nejvyšší soud judikuje, že retroaktivita jako taková za žádných okolností nevede k neplatnosti nové právní úpravy. Nicméně pokud např. zařízení podléhající pozměněné legislativě v důsledku těchto opatření utrpí ztrátu, může tato zakládat odpovědnost státu za škodu.

63. Chorvatský ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. U-I-3610/2010 ze dne 15. 12. 2010, ve kterém se zabýval paušálním snížením všech důchodů o 10 % dříve vyplácených částek, uvedl, že zákonodárci je svěřena zákonodárná moc změnit legislativní úpravu důchodového pojištění za účelem jejího přizpůsobení změněným ekonomickým a sociálním poměrům země nebo za účelem stabilizovat ji, tj. vytvořit podmínky pro dlouhodobě udržitelný důchodový systém včetně přijetí opatření zaměřených na dosažení úspor veřejných financí a stabilizaci výdajů státního rozpočtu. Právo na důchod neznamená právo na určitou výši důchodu. Možná ztráta určité části (procenta) důchodu nebo jiné důchodové dávky pobírané do té doby, které mohou být důsledkem legislativních opatření nově určujících dřívější práva důchodového pojištění, také neznamená *a priori* přerušení podstaty práva na důchod po dobu, po kterou je možná ztráta určité části dřívějšího důchodové dávky výsledkem obecného nového vymezení a je proporcionální z hlediska svých účinků.

64. Z relevantní judikatury Nejvyššího soudu USA k předmětné problematice lze upozornit na nejdůležitější rozhodnutí, za něž jsou považovány věci United States v. Darusmont a United States v. Carlton. V rozhodnutí United States v Darusmont 449 U.S. 292 (1981), kdy přezkoumával změny zákona o dani z příjmů přijatého v říjnu 1976, které se vztahovaly na transakce učiněné po 1. lednu 1976, Nejvyšší soud USA formuloval základní princip umožňující retroaktivitu: „Zdanění není ani trest uložený daňovému poplatníkovi ani odpovědnost, kterou přijímá na smluvním základě. Je to pouze způsob rozdělení nákladů vlády mezi ty, kteří jsou v určité míře oprávněni požívat dávky, a ty, kteří musí nést zátěž. Protože žádný občan není vyjmut z tohoto závazku, jeho zpětné uložení nezbytně neporušuje pravidlo due process of law, a k napadení aktuální daně není dostatečné upozornit na to, že událost podléhající dani, tj. dosažení příjmu, předcházela zákonu.". V oblasti retroaktivní aplikace daňové legislativy USA je nejvíce odkazováno na rozsudek United States v. Carlton z roku 1994, 512 U.S. 26 (1994). Většinové stanovisko formulovalo standard, který má být v těchto případech používán: požadavek řádného soudního procesu aplikovatelný na daňové zákony s retroaktivním účinkem je proto stejný jako ten, který se uplatňuje u retroaktivní ekonomické legislativy: „Za předpokladu, že je retroaktivní uplatnění zákona podporováno legitimním zákonným účelem prosazovaným racionálními prostředky, rozhodnutí o rozumnosti takového zákonodárství zůstává ve výlučné působnosti zákonodárné a výkonné moci ...".

VIII./c
Navazující právní závěry

65. Ústavní soud zejména předesílá, že na danou právní problematiku nelze nahlížet bez přihlédnutí ke konkrétní hospodářské situaci státu, za které zákonodárce přistoupil k navrhovateli napadeným restriktivním opatřením. Tyto ekonomické důvody jsou rozsáhle konstatovány ve vyjádření vlády i příslušných ministerstev, se kterými byli navrhovatelé seznámeni, Ústavní soud proto nepovažuje za nutné a potřebné je na tomto místě opětovně nad rámec uvedený v popisu návrhu rozvádět.

66. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že ekonomická situace státu, respektive důvody, které zcela nepopiratelně spočívají ve snaze státu odvrátit nepříznivé ekonomické důsledky rozhodnutí, které zákonodárce učinil za předpokladu, který již neodpovídá ekonomické realitě, nemohou samy o sobě z ústavního pohledu obhájit přijetí takové právní úpravy, která by způsobila retroaktivně zásah do práva vlastnit majetek určité skupiny subjektů. Za přistoupení dalších níže definovaných podmínek však takový postup zákonodárce za ústavně souladný považovat lze.

67. K problematice snížení míry státní podpory a legitimního očekávání se vyjádřil Ústavní soud v bodě 159 výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 tak, že „stanovení příspěvku ze státního rozpočtu za určitým účelem a pro určitou skupinu osob závisí vždy na tom, do jaké míry je ze strany zákonodárce shledána jeho účelnost, resp. veřejný zájem na jeho poskytování. To platí obzvlášť v případě, kdy se jedná o příspěvek, jehož poskytování je pouze beneficiem ze strany zákonodárce, aniž by s ním současně bylo spojeno naplňování určitého základního práva nebo svobody. Dotčené subjekty přitom nemohly spoléhat na to, že postupem času zákonodárce tuto výši nepřehodnotí. Nelze přitom opomenout ani související odpovědnost vlády a Parlamentu za stav veřejných financí, s čímž souvisí i oprávnění zákonodárce přizpůsobit výdaje státního rozpočtu jeho reálným možnostem a aktuálním potřebám formou změn právní úpravy mandatorních výdajů …“.

68. Ústavní soud v nyní projednávané věci považuje za prioritní skutečnost, že dle vyjádření Energetického regulačního úřadu a Ministerstva průmyslu a obchodu i po přijetí navrhovateli napadených ustanovení zůstává zachována podpora využití obnovitelných zdrojů energie, a to v míře, která zajistí výrobci elektřiny z OZE zákonem zakotvenou garanci výše výnosů za jednotku elektřiny při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let a současně je garantována prostá doba návratnosti investice 15 let od uvedení zařízení do provozu. Ústavnímu soudu byly spolu s vyjádřením vlády předloženy přílohy, ze kterých vyplývá, že tyto zákonem stanovené garance výrobcům elektřiny z OZE zachovány budou. Z tohoto pohledu není relevantní argumentace navrhovatelů, která zpochybňuje tvrzení vlády ohledně návratnosti investic v době před zavedením odvodu v délce 8–9 let. Ostatně i z vyjádření navrhovatelů a jimi předloženého výpočtu odpovídajícího vyhláškám Energetického regulačního úřadu vyplývá, že pro typický projekt FVE o velikosti 1 MW byla návratnost na úrovni 13 let a zavedením odvodu se přiblížila hranici 15 let. Této skutečnosti dle navrhovatelů odpovídá i obvyklá doba splatnosti bankovních úvěrů čerpaných na výstavbu FVE, která se pohybovala v rozmezí 13–15 let. Je tedy zřejmé, že Ústavním soudem sledovaná zákonná garance patnáctileté doby návratnosti investic, ať již prosté nebo (v modelovém příkladu předloženém navrhovateli) reálné, byla dodržena. Pokud navrhovatelé hovoří o výrazně negativních ekonomických dopadech napadených opatření, je možno konstatovat, že tato jejich tvrzení nejsou z jejich strany dostatečně důkazně podložena.

69. Co však navrhovatelé kategoricky odmítají, je tvrzení vlády o zachování výše výnosů za jednotku elektřiny. Podmínka zachování výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu jako minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců je stanovena v § 6 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění zákona č. 137/2010 Sb. Navrhovatelé se domnívají, že tuto garanci přitom v podmínkách FVE nelze vnímat jako garanci výnosu ve smyslu účetní položky, jak uvádí ve svém vyjádření předseda vlády, nýbrž jako garanci výše příjmů.

70. Energetický regulační úřad předložil Ústavnímu soudu tabulku zobrazující výnosy (v podobě vnitřního výnosového procenta IRR) a prostou dobu návratnosti pro nové zdroje FVE. Z předložené tabulky Energetický regulační úřad dovodil, že i po započtení vlivu odvodu na výnosnost investice jsou dosahované IRR (vnitřní výnosové procento) nad úrovní WACC (vážené průměrné náklady na kapitál) a doby návratnosti neklesnou pod úroveň stanovené hranice patnácti let, a to bez ohledu na způsob financování u jednotlivých projektů. Výnosové procento platné pro roky 2009 až 2010 po započtení odvodu se pohybuje v závislosti na instalovaném výkonu FVE mezi 6,94 % až 10,22 %, prostá doba návratnosti pak mezi 10–12 roky. Energetický regulační úřad současně konstatuje, že skutečnost, že provedená investice není schopna vyprodukovat dostatečný cash flow v některých letech své existence pro pokrytí splátek úroků a jistiny úvěru, který je poskytnut na kratší dobu, než je

doba předpokládané návratnosti, neznamená, že taková investice předpokládanou návratnost nemá – jedná se pouze o problém s cash flow, který je vyvolán různými požadavky na jeho tok v průběhu života investice, nikoliv tím, že by investice jako celek návratnost neměla.

71. Ústavní soud tedy přisvědčil závěru, že důsledkem přijetí navrhovateli napadených částí zákona č. 402/2010 Sb. je z pohledu investorů, kteří uvedli zařízení do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, toliko dočasné ovlivnění míry zisku způsobené zvýšením nákladů o nově zavedenou povinnost odvodu a z toho plynoucí prodloužení doby návratnosti jejich investice. Systém podpory a principy stanovování regulovaných cen, upravené zákonem č. 180/2005 Sb., však investorům i nadále zaručují takové podmínky, aby dosáhli prosté doby návratnosti investice 15 let. Změna se tak ve vztahu k době návratnosti promítá pouze do toho, že její dosažení bude uskutečněno v delším (avšak zákonem zachovaném) časovém horizontu, než výrobci elektřiny z OZE očekávali. Tento faktický důsledek je ale z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo nezbytné postavit naroveň situaci pouhého spoléhání se na to, že státní podpora využití obnovitelných zdrojů energie nebude do budoucna změněna. Takovéto důvěře ale z ústavního hlediska ochranu přiznat nelze (srovnej nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 160). S ohledem na tytéž výpočty předložené Energetickým regulačním úřadem je zřejmé, že otázku nejen prosté návratnosti investice (ve smyslu zákonných garancí), ale i další otázku přiměřeného zisku z podnikání na regulovaném trhu je nutno vztahovat k celkovému období předpokládané dvacetileté životnosti fotovoltaických panelů. V tomto srovnej již zmíněné závěry Nejvyššího soudu Španělska, který při posouzení vycházel z předpokládané životnosti panelů v délce 25 let.

72. Ve světle výše uvedeného Ústavní soud nemohl přisvědčit námitce navrhovatelů, že v případě zavedení odvodu nebyly splněny podmínky pro aplikaci nepravé retroaktivity. Ústavní soud má totiž v nyní projednávané věci za to, že volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory vycházela z opodstatněných důvodů, kterými byly jednak rychlý rozvoj výroby energie z OZE působící růst výše nákladů na její financování a jednak pokles nákladů fotovoltaických instalací. Jak uvedla ve svém vyjádření k návrhu vláda, vzhledem ke skutečnosti, že právní úprava veřejné podpory výroby energie z OZE je v České republice nastavena na principu přenesení velké části financování podpory na koncového zákazníka a státní rozpočet, existovala reálná hrozba, že náklady na financování této podpory v dosavadní míře by byly ve vztahu k zákonem č. 180/2005 Sb. deklarovaným cílům zjevně nepřiměřené. Napadenými ustanoveními sledované cíle, tedy jednak odvrácení negativních sociálně-ekonomických dopadů spočívajících především v podstatném zvýšení ceny elektrické energie pro koncového spotřebitele a jednak regulace státní podpory reagující na extrémnost poklesu investičních nákladů, považuje Ústavní soud z toho pohledu za zcela legitimní. Prostředky, které byly zvoleny k dosažení tohoto cíle, se jeví jako rozumné a přiměřené, neboť jak vyplynulo z předložených podkladů, odvod z elektřiny ze slunečního záření byl stanoven tak, aby byla nadále zaručena patnáctiletá návratnost vložených investic, která je garantována zákonem. Nejedná se tedy o opatření extrémní a i nadále je výroba energie z OZE ze státního rozpočtu výrazně dotována a podporována výkupními cenami.

73. Ústavní soud se dále zabýval námitkou, zda nejsou zavedením odvodu diskriminováni výrobci solární energie, jejichž výrobny byly uvedeny do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010, oproti výrobcům, kteří uvedli výrobnu do provozu ode dne účinnosti zákona č. 180/2005 Sb. či dříve, tedy od roku 2005 do 31. 12. 2008. Dle navrhovatelů je zákonem daný okruh poplatníků odvodu takto stanoven bezdůvodně, svévolně a není podložen veřejným zájmem.

74. Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí [např. nálezy ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (viz výše), sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (viz výše), sp. zn. Pl. ÚS 5/95 ze dne 8. 11. 1995 (N 74/4 SbNU 205; 6/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 33/96 (viz výše), sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)] vyložil obsah ústavního principu rovnosti. Ztotožnil se v nich s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky ve svém nálezu z 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (viz výše). Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky v něm pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým prá-

vům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Tento závěr vyplývá i z úpravy článků 1 až 4 zařazených pod obecná ustanovení Listiny. Ustanovení článku 1 Listiny, jehož porušení je výslovně namítáno, nelze vykládat izolovaně od dalších obecných článků 2 až 4 Listiny, ale naopak je nutno pojmout je jako jediný celek. Z úpravy těchto obecných ustanovení je zřejmé, že základní chráněné hodnoty vyjmenované v článku 3 Listiny nekoncipoval ústavodárce jako absolutní. Totéž odráží i ustanovení článku 4 Listiny, který přímo předpokládá existenci zákonem stanovených povinností a omezení, ale i článek 2 odst. 3 Listiny, v němž se předvídá možnost uložit určité povinnosti či omezení. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Ústavní soud tímto odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: „rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy“ [sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (viz výše)]. Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje přitom ve vyloučení libovůle. Hledisko druhé vyplývá z právního názoru vyjádřeného v nálezu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 4/95 ze dne 7. 6. 1995 (N 29/3 SbNU 209; 168/1995 Sb.): „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. Tak se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny …“ [shodně nález sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (viz výše)]. Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je tedy tímto založené dotčení některého ze základních práv a svobod.

75. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže tedy být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Abdulaziz, Cabales a Balkandali z r. 1985, § 72; Lithgow z r. 1986, § 177 a Inze z r. 1987, § 41). V oblasti občanských a politických práv a svobod, již imanentně charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, existuje pro preferenční (tedy svou podstatou aktivní) zacházení s některými subjekty obecně jen minimální prostor. Naproti tomu v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát začasté povinován k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Volí proto preferenční zacházení mnohem častěji.

76. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud na vyjádření Energetického regulačního úřadu, který konstatoval, že na základě v rozhodné době platné právní úpravy nemohl reagovat na situaci, kdy došlo k výraznému meziročnímu poklesu měrných investičních nákladů na zřizování těchto zdrojů v důsledku snížení cen fotovoltaických panelů o více než 40 % v roce 2009 odpovídajícím snížením výkupní ceny elektřiny z těchto zdrojů, neboť na základě zákona č. 180/2005 Sb. byl oprávněn meziročně snížit výkupní cenu elektřiny pro nové zdroje pouze o 5 %. Díky tomu došlo k velmi významnému zvýhodnění nově budovaných fotovoltaických elektráren oproti ostatním druhům obnovitelných zdrojů, u kterých byla podpora stanovena optimálně. Ústavní soud ve světle výše uvedeného dospěl k závěru, že pokud zákonodárce na základě kalkulací, z nichž vyplývají snížené investiční náklady FVE v letech 2009 a 2010, přistoupil k zavedení nového právního institutu – odvodu – pouze ve vztahu k okruhu výrobců solární energie, a to pouze těch, jejichž výrobny byly uvedeny do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010, nelze než mít takové kritérium za racionální a ústavně souladné. Ústavní soud nepřisvědčil navrhovatelům ani v tom, že takový zásah je zásahem nepřiměřeným (poměřová-

no procentuálně rozdílem mezi úsporou ceny elektrické energie pro koncového zákazníka a výší odvodu). Takto navrhovateli předložené matematické pojetí vztahu přiměřenosti mezi tvrzeným zásahem do jejich majetkových práv a zákonodárcem přijatých opatření nelze pro jejich zkreslené zjednodušení akceptovat. Ústavní soud, pokud jde o výši odvodu, respektive o stanovení hranice, nad kterou by již nebyl odvod ústavně konformní, musí opětovně konstatovat, že je nutno v obdobných fiskálních otázkách respektovat vůli zákonodárce k přijetí jím zvolených opatření, je přitom nutno trvat na splnění požadavku legitimního zákonného účelu prosazovaného racionálními prostředky a současného vyloučení evidentní svévole. K legitimitě napadenými ustanoveními sledovaného cíle a racionalitě zvolených prostředků se vyjádřil Ústavní soud již výše v bodě 72. Pokud jde o vyloučení svévole, zde posuzuje Ústavní soud míru finančního zatížení ze strany dotčených subjektů, respektive jde o posouzení, zda se nejedná o zásah do práv, který by překročil hranici, nad níž by již podrobení provozovatelů FVE dodatečnému odvodu a dalším finančním nástrojům vykročilo z mezí ústavnosti. Ústavní soud poté, co vzal v úvahu skutečnost, že i po zavedení odvodu zůstane provozovatelům FVE zachována patnáctiletá doba návratnosti investic, k závěru o svévolnosti dodatečného zatížení provozovatelů FVE odvodem z elektřiny ze slunečního záření nedospěl.

77. Ústavní soud je přesvědčen, že z výše uvedených důvodů není namístě poměřovat dotčenou právní úpravu navrhovateli zmíněným třístupňovým testem proporcionality, který Ústavní soud definoval například ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.). Tato zásada totiž vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody – veřejný statek – [srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)]. V nyní projednávané věci nespatřuje Ústavní soud jako dominantní problém kolizi dvou či více základních práv či ústavně chráněných hodnot, nýbrž zpochybnění ústavnosti zákona, který nepůsobí zásah do ústavně zaručených práv a svobod, ale ve svém důsledku působí snížení státní podpory předpokládané zákonem dřívějším. Nelze přitom přisvědčit navrhovatelům, že by takto zákonem nastavená výše podpory do budoucna vylučovala jakékoli nově zákonem stanovené daňové zatížení (regulaci). Takový požadavek na neměnnost právní úpravy nemá oporu v platné právní úpravě, přičemž jak Ústavní soud výše konstatoval, jedná se v kontextu specifických podmínek nyní projednávané věci o opatření s účinky toliko nepravé retroaktivity.

IX.
Přezkum napadených ustanovení zákona č. 357/1992 Sb.
(daň darovací z bezúplatně nabytých povolenek)

78. Předmětem daně darovací je ve smyslu § 6 odst. 8 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 402/2010 Sb., bezúplatné nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny v zařízení, které k 1. lednu 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetím osobám a ve kterém probíhá z činností, na které se vztahuje obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, pouze spalování paliv (dále jen „bezúplatně nabytá povolenka“) výrobcem elektřiny.

79. Zdanění emisních povolenek je dle navrhovatelů v rozporu s komunitárním právem, které obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů upravuje ve směrnici 2003/87/ES. Z článku 10 této směrnice vyplývá pro členské státy povinnost zajistit pro období počínající dnem 1. 1. 2008 alokaci minimálně 90 % z celkového množství emisních povolenek zdarma, a to v souladu se schváleným národním alokačním plánem. Svévolným zavedením zdanění povolenek na emise skleníkových plynů učiněným v rozporu s legitimními očekáváními provozovatelů zařízení zařazených do systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů se tudíž protiústavně zasahuje do chráněného práva vlastnit majetek.

80. Národní alokační plán pro Českou republiku byl schválen Evropskou komisí rozhodnutím ze dne 26. 3. 2007 a byl následně přijat ve formě nařízení vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008–2012.

Nařízení vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008–2012:

Vláda nařizuje podle § 8 odst. 5 zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů:

§ 1

(1) Vyhlašuje se Národní alokační plán stanovící celkové množství povolenek, které bude vydáno v každém kalendářním roce obchodovacího období kalendářních roků 2008–2012 (dále jen „obchodovací období"), a množství povolenek, které bude jednotlivým provozovatelům zařízení přiděleno v každém kalendářním roce obchodovacího období.

(2) Příloha č. 1 k tomuto nařízení stanoví celkové množství povolenek, které bude vydáno v každém kalendářním roce obchodovacího období. Příloha č. 2 k tomuto nařízení stanoví množství povolenek, které bude jednotlivým provozovatelům zařízení přiděleno v každém kalendářním roce obchodovacího období.

§ 2

(1) Toto nařízení nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

(2) Toto nařízení pozbývá platnosti dnem 1. ledna 2013.

Předseda vlády:
Ing. Topolánek v. r.

Místopředseda vlády a ministr životního prostředí:
RNDr. Bursík v. r.

Příloha 1: Celkové množství povolenek, které bude vydáno v každém kalendářním roce obchodovacího období

Příloha 2: Množství povolenek, které bude jednotlivým provozovatelům zařízení přiděleno v každém kalendářním roce obchodovacího období

81. K námitkám navrhovatelů poukazujícím na absenci kompetence Ministerstva životního prostředí v cenové oblasti a s tím související veřejnoprávní podstatu povolenek, která je v rozporu se soukromoprávním charakterem předmětných ustanovení (daň darovací), odkazuje Ústavní soud na podrobné vyjádření Ministerstva financí, se kterým se ztotožňuje. Podle § 7a odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 402/2010 Sb., 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 a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 164/2010 Sb., Ministerstvo životního prostředí zveřejňuje předpokládanou tržní hodnotu povolenky. Zákon č. 357/1992 Sb. tedy pouze stanoví, že průměrnou tržní hodnotu povolenky zveřejní Ministerstvo životního prostředí, nikoliv však, že Ministerstvo životního prostředí určuje tržní hodnotu povolenky pro daňové účely. Pokud navrhovatelé namítají, že nová norma zdaňuje již vydané emisní povolenky, také zde Ústavní soud přisvědčil závěru předloženému Ministerstvem financí, že 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. Výše uvedené znamená, že od účinnosti novely č. 402/2010 Sb., tj. od 1. ledna 2011, budou zdaňovány teprve v budoucnu nabývané povolenky, nejedná se tedy o právní úpravu ani nepravě retroaktivní. K otázce legitimního očekávání dotče-

ných subjektů pak nelze než odkázat na závěry, které Ústavní soud vyslovil k problematice odvodu za elektřinu ze slunečního záření.

X.
Přezkum napadených ustanovení zákona č. 346/2010 Sb. (zrušení osvobození od daně z příjmů)

82. Navrhovatelé uvádějí, že předmětná právní úprava platná již od roku 2002 je výrazem zájmu státu na šetrném užívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy) a je jako taková součástí oprávněného očekávání adresátů zákona, kteří i na ní založili své podnikatelské plány v oboru energetiky z obnovitelných zdrojů. Následkem napadené novely a způsobu jejího legislativního provedení je tedy zásah do oprávněného očekávání poplatníků, ale stejně tak založení nerovnosti mezi jejími adresáty; kritériem je zde opět doba uvedení výrobního zařízení do provozu.

83. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 346/2010 Sb. napadená ustanovení reagují na nutnost eliminovat všemi zákonnými prostředky v současné době již neodůvodněnou nepřímou podporu výroby elektřiny z ekologických zdrojů, zejména ze solárních zařízení, a proto zpřísňují daňový režim u ekologických zdrojů a zařízení tak, že dojde k ukončení osvobození příjmů z provozu ekologických zařízení. Předmětná úprava současně směřuje k naplnění významného veřejného zájmu (zachování stability cen energií, nezvyšování veřejného dluhu apod.), kterým by bylo možné v duchu judikatury Ústavního soudu odůvodnit i potenciální zásah do legitimního očekávání poplatníků.

84. Je tedy zřejmé, že důvody a cíle napadené právní úpravy, kterou bylo přistoupeno k zrušení osvobození od daně z příjmů z provozu solárních zařízení – § 4 odst. 1 písm. e) a § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb. – jsou totožné s důvody a cíli přijetí právní úpravy zakotvující odvod za elektřinu ze slunečního záření, proto Ústavní soud odkazuje v této části na body 65–77 odůvodnění tohoto nálezu, které na danou problematiku plně dopadají. Pro úplnost v této souvislosti Ústavní soud dodává, že bylo přistoupeno ke zrušení osvobození od daně z příjmů i u ostatních ekologických zařízení. Toto osvobození mohli poplatníci využít naposledy za zdaňovací období, které započalo v roce 2010, což znamená, že se změna vztahuje i na poplatníky, kteří uvedli ekologické zdroje a zařízení do provozu před nabytím účinnosti této novely.

XI.
Závěr

85. Ústavní soud má v nyní projednávané věci za to, že volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty totiž nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu.

86. V této souvislosti Ústavní soud neodhlíží od skutečnosti, že to byl stát, který zákonem zaručil garance patnáctileté doby návratnosti investic a výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů, a tím motivoval dotčené subjekty k podnikatelské činnosti v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů. Jak však bylo shora uvedeno, považuje Ústavní soud současně za legitimní, pokud zákonodárce přistoupí po objektivně zjištěné změně poměrů na straně investic do FVE k regulaci podpory výroby energie z OZE tak, aby byla zachována rovnováha mezi vstupy a výnosy nastavená původním zněním zákona č. 180/2005 Sb., která byla vyjádřena patnáctiletou návratností investice a pevně danou výší výnosů. Ústavní soud přesto, že si vyžádal řadu podkladů a technických údajů týkajících se dané problematiky, však není a nemůže být schopen v abstraktním přezkumu jednoznačně dospět k závěru, že v každém jednotlivém případě jsou po zavedení odvodu a dalších navrhovateli napadených opatření tyto zákonné záruky naplněny.

87. V rovině abstraktního přezkumu normy je tedy zřejmé, že zákonodárce uplatnil při přijetí napadených ustanovení racionální základ rozlišování výrobců, na které napadená úprava dopadá, a na které nikoliv. Jsou jím objektivně zjistitelné výrazně snížené investiční náklady na zřízení FVE v letech 2009 a 2010. V této rovině nejsou rozhodné další podnikatelské a ekonomické parametry jednotlivých FVE zahrnující individuální smluvní podmínky, metodu financování či volbu technologií. Odvětví výroby elektrické energie ze slunečního záření zůstává nadále z veřejných prostředků dotováno více než jiná odvětví. Lze pouze připomenout, že dotační politika státu v oblasti podpory FVE spočívala (a spočívá) ve snaze kompenzovat právě vysoké náklady na pořízení příslušných technologií s ohledem na jejich postupný technický vývoj. V tomto ohledu regulace trhu v podobě odvodu obstojí, neboť je podložena konkrétní změnou tržních podmínek, a to jak ve vztahu k dlouhodobé návratnosti vložených investic, což je otázka, kterou nelze v předstihu uzavřít, tak ve vztahu k dlouhodobému zachování výnosů. Z řízení před Ústavním soudem nevzešlo zjištění, že výnosem ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. je určitá konkrétní výše „čistého" zisku. Ostatně tato otázka je otázkou výkladu jednoduchého práva, resp. z hlediska ochrany vlastnického práva sama nedosahuje ústavněprávní intenzity.

88. Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že při abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých výrobců, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, s přihlédnutím k míře podnikatelského a ekonomického rizika může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 54 (viz výše)]. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité. Zjevně nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační („rdousící efekt") či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně. Zde bude nutno hodnotit jak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. v jejich dlouhodobém (patnáctiletém) trvání, tak okamžité (průběžné) účinky napadených ustanovení, aby byl v takovém výjimečném případě vzniklý nárok ochráněn.

89. V tomto směru Ústavní soud zdůrazňuje, že vzhledem k faktickým účinkům, které na regulovaném trhu se sluneční elektřinou odvod podle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. vyvolává, a to zejména s ohledem na nárazový charakter odvodu, který teoreticky může (aniž by to v tomto řízení bylo předmětem dokazování) mít likvidační účinky projevující se neschopností výrobců dostát svým jinak průběžně plněným závazkům (výše formulováno též jako nedostatečný *cash flow*), které byly nastaveny ještě před účinností zákona, lze zároveň vyžadovat po zákonodárci zajištění mechanismu, jenž umožní individuální přístup k výrobcům, kteří, i kdyby při zvážení podnikatelského rizika předvídali přijetí určitých restrikcí v budoucnu, nemohli předvídat jejich konkrétní podobu a okamžité účinky. Jestliže zákon č. 180/2005 Sb. sám takový zvláštní mechanismus neobsahuje, považuje Ústavní soud za nezbytné vykládat právní řád takovým způsobem, který by eventuálním likvidačním účinkům odvodu podle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. mohl předejít. Možnost takové interpretace skýtá například institut posečkání podle § 156 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, který by při interpretaci zvažované Ústavním soudem umožnil ve výjimečných a odůvodněných případech na žádost daňového subjektu povolit posečkání úhrady odvodu plátcem, popřípadě rozložení jeho úhrady na splátky. Ze stanoviska Ministerstva financí vyžádaného Ústavním soudem k aktuálnímu výkladu a aplikaci § 156 a 157 daňového řádu na odvod podle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. vyplývá, že institut mohou využít i plátci odvodu z elektřiny ze slunečního záření. V tomto stanovisku Ministerstva financí se podává mimo jiné následující: „Daňový řád [...] správci daně (odvodu) umožňuje využít institut posečkání i z moci úřední, tj. bez předchozí žádosti. Daňový subjekt by však s ohledem na možnost přičinit se vlastní aktivitou (podáním žádosti) o to, že se správce daně bude naplněním podmínek posečkání zabývat, jakož i s ohledem na princip *vigilantibus iura scripta sunt,* neměl bezmezně spoléhat na to, že správce daně bude konat *ex officio*. [...] V případě odvodu z elektřiny ze slunečního záření je to jen a pouze plátce odvodu, který má povinnost odvést

sražený odvod. Vedle toho má též povinnost odvod srazit nebo vybrat. […] Na sražení odvodu institut posečkání z povahy věci uplatnit nelze. […] O něco jiná situace nastane v případě, kdy plátce odvodu namísto srážky uplatní možnost odvod od poplatníka vybrat. Metoda vybrání se od srážky odlišuje tím, že k vybrání dochází nezávisle na výplatě výkupní ceny nebo zeleného bonusu (zpravidla tedy *ex post*). Tato konstrukce umožňuje plátci odvodu, aby poplatníkovi vyplatil výkupní cenu nebo zelený bonus bez toho, aby z něj srazil odvod. […] Pokud by plátce odvodu docílil posečkání úhrady, mohl by ‚posečkat' s výběrem odvodu od poplatníka. […] Z výše uvedeného vyplývá, že v případě, kdy plátce odvodu zvolí metodu výběru odvodu (v tomto není zákonem nikterak omezen), mohlo by v případě posečkání dojít k zohlednění důvodů uvedených v § 156 odst. 1 písm. a) a c) daňového řádu na straně poplatníka. Plátce odvodu by mohl v žádosti argumentovat tím, že posečkání odvodu žádá za účelem toho, aby mohl oddálit dobu, ve které bude realizovat výběr odvodu od poplatníka, u něhož by jinak nastala vážná újma, resp. zánik podnikání. Předpokladem pro to ovšem bude součinnost samotného poplatníka, u něhož se pak bude zkoumat objektivní naplnění těchto podmínek." Není vyloučena ani možnost plátce dát podnět správci odvodu k tomu, aby upustil od předepsání úroku z posečkání v souladu s § 157 odst. 7 daňového řádu. Jako další eventuální příklad zmírnění aktuálních dopadů odvodu je ve stanovisku Ministerstva financí zmíněna „aplikace institutu prodloužení lhůty (§ 36 daňového řádu), kde je diskreční pravomoc správce daně (odvodu) uvozena obecným kritériem naplnění ‚závažných důvodů'. Plátce odvodu díky tomuto institutu může žádat prodloužení lhůty pro podání vyúčtování, na kterou je navázána lhůta splatnosti odvodu. Argumentovat může obdobně jako u posečkání tím, že odkladem úhrady odvodu bude moci oddálit okamžik, kdy zrealizuje výběr odvodu od poplatníka, který by se jinak dostal do tíživé situace.". S ohledem na stanovisko Ministerstva financí tedy Ústavní soud dospěl k takovému výkladu výše citovaných ustanovení daňového řádu, podle něhož je povinností správce daně vytvořit koordinované praktické postupy směřující v odůvodněných případech k výběru odvodu výběrem, nikoliv srážkou, ze strany plátce odvodu, a to s cílem umožnit daňovému poplatníkovi přístup k institutům posečkání, rozložení úhrady daně na splátky či prodloužení lhůty. V konkrétní rovině má tento postup za cíl umožnit provozovateli FVE překlenout období, kdy by se z důvodu nedostatku volných prostředků (cash flow) způsobeného placením odvodu nebyl schopen udržet v podnikatelském prostředí a byl by nucen své podnikání ukončit.

90. Ústavní soud shrnuje, že jakkoli došlo přijetím napadených ustanovení ke snížení podpory poskytované provozovatelům FVE, nejednalo se ze shora uvedených důvodů o zásah, který by ve svém důsledku znamenal porušení ústavně zaručených práv dotčených subjektů, ať již se jedná o právo vlastnické či svobodu podnikání, případně nerespektování základních náležitostí demokratického a právního státu, jak se domnívají navrhovatelé. S ohledem na orientační výpočty předložené v řízení před Ústavním soudem lze především uzavřít, že předpokládaná patnáctiletá doba návratnosti investice nebyla přijetím napadených ustanovení zásadním způsobem zpochybněna, což je výchozím stanoviskem vlády, které nebylo ze strany navrhovatelů přesvědčivě zpochybněno.

91. Poněvadž všichni účastníci, jakož i vedlejší účastník řízení, souhlasili s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem, a protože i podle přesvědčení Ústavního soudu nelze od ústního jednání očekávat další objasnění věci, bylo od něho upuštěno (§ 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

92. Ústavní soud na základě výše uvedeného shledal, že napadená ustanovení nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a návrh proto podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.