

Rigorózní práce

**Právní úprava výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů
se zvláštním zaměřením na fotovoltaické elektrárny**

**Legal Regulation of Electricity Production from
Renewable Resources with a Special Focus on
Photovoltaic Electric Plants.**

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

Září 2013

Mgr. Magda Frantlová
Konzultant: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Čestné prohlášení

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

V Praze dne..... Podpis.....

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala panu Prof. JUDr. Milanovi Damohorskému, DrSc. za pomoc při zpracování této rigorózní práce a v neposlední řadě také svým rodičům za důležitou (nejen) morální podporu při studiu.

Abstrakt/Abstract

Tato rigorózní práce je zaměřena na právní úpravu obnovitelných zdrojů elektrické energie. Cílem této práce je popsat a zhodnotit vývoj české právní úpravy obnovitelných zdrojů elektrické energie s ohledem na její praktické ekonomické a ekologické souvislosti. Zároveň jsem se zaměřila na související právní spory a možné právní souvislosti některých kroků a opatření české vlády v oblasti obnovitelných zdrojů elektrické energie.

This thesis is focused on legal regulation of renewable resources of energy. The main focus of this thesis is to analyse Czech regulation in the area of renewable resources while discussing the related practical problems and impacts. I also mention related legal disputes and possible legal consequences of the steps the Czech government decided to take in the area of regulation of the renewable resources of energy.

Obsah

Čestné prohlášení	2
Poděkování	3
Abstrakt/Abstract	4
1 Předmluva	9
1.1 Použité prameny a metodika práce	9
2 Úvod.....	11
2.1 Energetika a přírodní zdroje energie.....	11
2.2 Využití sluneční energie	13
2.3 Energetické právo	14
3 Mezinárodně-právní rámec a globální souvislosti výroby energie z obnovitelných zdrojů	16
3.1 Globální otázky světové energetiky.....	16
3.2 Udržitelný rozvoj	18
3.3 Snaha o snížení koncentrace skleníkových plynů.....	19
3.4 Shrnutí.....	20
4 Unijní energetické právo.....	22
4.1 Problémy a výzvy evropské energetiky	22
4.2 Historický vývoj právní úpravy	25
4.3 Platná právní úprava týkající se obnovitelných zdrojů energie	27
4.4 Závazky ČR v oblasti energetiky.....	28
4.5 Shrnutí.....	29
5 České energetické právo a právní úprava obnovitelných zdrojů energie v České republice	31
5.1 Energetika v České republice	31
5.2 Historický vývoj právní úpravy	32
5.3 Platná právní úprava energetiky v České republice.....	34

5.4	Platná právní úprava obnovitelných zdrojů energie v České republice..	44
5.4.1	Proces přijetí nového zákona	44
5.4.2	Členění a struktura nového zákona, srovnání se starší právní úpravou.....	45
5.4.3	Změny dalších zákonů v rámci NZPZE.....	48
5.5	Výkon státní správy v energetice.....	49
5.5.1	Ministerstvo průmyslu a obchodu.....	49
5.5.2	Energetický regulační úřad	50
5.5.3	Státní energetická inspekce.....	51
5.6	Shrnutí.....	52
6	Finanční a fiskální aspekty výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů	54
6.1	Určování výkupních cen elektrické energie vyrobené z obnovitelných zdrojů.....	54
6.1.1	Cenová rozhodnutí ERÚ.....	54
6.2	Daňové aspekty výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů	56
6.2.1	Výroba elektrické energie z obnovitelných zdrojů energie z pohledu daně z příjmů	56
6.2.2	Fotovoltaické instalace ve vztahu k dani z nemovitostí	58
6.2.3	Fotovoltaická elektrárna z pohledu DPH.....	59
6.2.4	Odvod z elektřiny ze slunečního záření	60
6.3	Shrnutí.....	64
7	Praktické problémy způsobené velkým nárůstem počtu výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů v ČR.....	66
7.1	Stavebně-právní aspekty realizace projektů výroby elektřiny ze sluneční energie v České republice.....	66
7.1.1	Stavební řízení	66
7.1.2	Ochranná pásma FVE	68

7.2	Problematika připojování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů do distribuční soustavy ČR.....	72
7.2.1	Právo výrobce elektřiny na připojení do distribuční soustavy.....	72
7.2.2	Rezervace výkonu pro účely připojení výroby elektřiny do distribuční soustavy ČR.....	73
7.2.3	Právní režim smluv o připojení a smluv o smlouvě budoucí o připojení.....	74
7.2.4	Stop-stav v připojování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie do distribuční soustavy	75
7.3	Shrnutí.....	77
8	Ústavně-právní a mezinárodně-právní souvislosti některých ustanovení ZOZE, odpovědnost státu za škodu způsobenou investorům	78
8.1	Možnosti zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení pro tvrzený rozpor s ústavou.....	78
8.2	Návrh na zrušení zákona projednávaný Ústavním soudem ČR.....	80
8.2.1	Hlavní argumenty návrhu	80
8.2.2	Další možné argumenty k protiústavnosti čl. I bodů 2 a 3, čl. II bodu 2 a čl. III zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění ZOZE, a čl. II bodu 2 zákona č. 346/2010 Sb., kterým se mění ZDP.....	82
8.2.3	Možné argumenty ústavnosti výše zmiňovaných legislativních opatření.....	83
8.3	Nález Ústavního soudu České republiky vydaný pod sp. zn. 17/11.....	84
8.4	Hrozící mezinárodní arbitráže	85
8.5	Odpovědnost ČR za škody způsobené investorům.....	90
8.6	Shrnutí.....	91
9	Srovnání s vývojem ve vybraných dalších státech	93
9.1	Aktuální změny právních úprav podpory obnovitelných zdrojů energie v některých státech	95
9.2	Shrnutí.....	97

10	Závěr	99
11	Použité zdroje	106
11.1	Tištěná literatura	106
11.2	Odborné časopisy.....	106
11.3	Elektronické zdroje	107
11.4	Judikatura.....	111
12	Seznam zkratk	112
13	Přílohy.....	113
13.1	PŘÍLOHA 1	113
13.2	PŘÍLOHA 2	114
13.3	PŘÍLOHA 3	115
14	Summary	116
15	Klíčová slova – Key words.....	118

1 Předmluva

Tato rigorózní práce je zaměřena na právní úpravu obnovitelných zdrojů elektrické energie. Při vlastní práci jsem využila znalosti a zkušenosti z praxe v přední české advokátní kanceláři, kde jsem se zabývala primárně problematikou obnovitelných zdrojů elektrické energie. V advokátní kanceláři jsem působila v letech 2010 až 2011, kdy proběhly nejdůležitější změny souvisejících právních předpisů, tudíž jsem měla možnost řešit aktuální problémy investorů a analyzovat konkrétní legislativní změny právě v tomto turbulentním období. Účastnila jsem se také několika odborných konferencí k dané problematice, přičemž jsem jednu osobně se svými kolegy i připravovala.

Ve vlastní práci se soustředím na mezinárodní, evropskou a českou právní úpravu obnovitelných zdrojů energie. Těžiště práce spočívá v analýze české právní úpravy a průběžných změn příslušné legislativy. V souvislosti se změnami právní úpravy se zmiňuji i o některých praktických problémech, které tyto změny vyvolaly, a soudních řízeních, jež byla v nedávné době v těchto věcech vedena. Doplnuji i srovnání vývoje v České republice s vývojem v některých dalších státech.

Cílem této práce je popsat a zhodnotit vývoj české právní úpravy obnovitelných zdrojů elektrické energie s ohledem na její praktické ekonomické a ekologické souvislosti, a to jak v rámci České republiky, tak i ve vztahu k zahraničním subjektům a mezinárodním organizacím, jejichž je Česká republika členem. Ráda bych se také zamyslela nad globálními trendy využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie a vzájemné interakce environmentalistiky, technologického vývoje a příslušné právní úpravy ať již v lokálním, či celosvětovém měřítku.

1.1 Použité prameny a metodika práce

Vzhledem k tomu, že se jedná o téma velice aktuální i v současné době a některé zákonné změny byly skutečně bezprecedentní, bylo velice obtížné k danému tématu shromáždit tištěnou literaturu, která vždy vychází až s určitým zpožděním. Totéž platí i pro judikaturu. Při psaní práce jsem tedy používala zejména internetové prameny, vlastní analýzy, zákony, novou judikaturu a databáze ASPI, Beckonline a interní databázi svého současného zaměstnavatele. Snažila jsem se k tématu přistupovat

objektivně, a pokud to bylo alespoň trochu možné, ve sporných záležitostech prezentovat názory všech zúčastněných stran. Při vypracování samotné práce jsem využívala metody analýzy, komparace a dedukce.

Rigorózní práce je aktualizována s ohledem na právní stav ke dni 31. 8. 2013, soustřeďuje se však zejména na právní úpravu platnou do 31. 12. 2012, kdy v České republice probíhaly nejzásadnější společenské i legislativní změny v daném odvětví.

2 Úvod

Od samého počátku lidské existence je společnost závislá na dostupných přírodních zdrojích a zejména s počátkem industriální doby jsou dostupné přírodní suroviny jednou z klíčových hnacích sil světové ekonomiky. To platí zejména pro tzv. neobnovitelné zdroje energie.

Dnes je již zcela zřejmé, že světové zásoby neobnovitelných zdrojů pro výrobu elektrické energie nejsou neomezené a je potřeba se zaměřit na využití alternativních zdrojů energie. V době, kdy spotřeba energie výrazně vzrůstá a využívání tradičních technologií je neekonomické a působí nenahraditelné škody na životním prostředí, lidstvu nezbyvá než se soustředit na výzkum a vývoj nových technologií, které by mohly tradiční zdroje energie v budoucnu nahradit. Alternativou k tradičním zdrojům energie jsou obnovitelné zdroje energie. Mezi tyto zdroje lze zařadit i solární zařízení (která jsou nejvíce rozšířeným obnovitelným zdrojem energie v České republice). Jako u jiných inovativních technologií, je vstupní cena technologií pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů velmi vysoká, což představuje zásadní překážku jejich širšího využití.

Ruku v ruce se snahou o nalezení vhodných řešení a stoupajícím využitím obnovitelných zdrojů energie v energetice jde i snaha tuto oblast regulovat právními předpisy, a to na úrovni mezinárodní, evropské i v rámci právních úprav jednotlivých států. Vývoj právní úpravy v této oblasti je velmi dynamický, dochází tedy k velmi časté novelizaci právních předpisů v návaznosti na situaci na trhu nových technologií, chování koncových spotřebitelů energie a celkovou politickou a ekonomickou situaci.

Aktuální i historické souvislosti a vztahy ovlivňující vývoj právní úpravy, ať již z globálního, či lokálního pohledu, popíše blíže v dalších kapitolách této práce. V rámci následujících podkapitol úvodu bych se ráda zaměřila na uvedení do problematiky a stručné poskytnutí základního mezioborového přehledu k dané problematice.

2.1 Energetika a přírodní zdroje energie

Energetika je průmyslové odvětví, které se zabývá získáváním, přeměnou a distribucí všech forem energie. *„Jedná se zejména o výrobu elektrické energie v elektrárnách a její distribuci prostřednictvím přenosové soustavy, ale také o těžbu,*

distribuci a využití uhlí, ropy, zemního plynu, jaderného paliva či dřeva. Dále se může jednat o výrobu a zpracování propanbutanu nebo o využití energie vody, větru, přílivu, odlivu či energie geotermální. V širším slova smyslu zahrnuje též výstavbu a výrobu energetických zařízení.“¹

Základním stavebním kamenem energetiky jsou přírodní zdroje energie. Přírodní zdroje jsou ty části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb. Přírodní zdroje energie se nejčastěji dělí na neobnovitelné (fosilní paliva, uran...) a obnovitelné.² Obnovitelné mají schopnost se při spotřebovávání částečně nebo úplně obnovovat, samy, případně za přispění člověka. Neobnovitelné přírodní zdroje spotřebováváním zanikají. Uplatňování principu trvale udržitelného rozvoje společnosti je založeno právě na maximální šetrnosti a zdrženlivosti při využívání neobnovitelných přírodních zdrojů a rozumném používání obnovitelných přírodních zdrojů (blíže ustanovení § 7 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů).³

Jak již vyplývá z charakteru neobnovitelných zdrojů energie, dříve či později se vyčerpají. Lidstvo tak stojí před dvěma zásadními otázkami – rychlostí čerpání neobnovitelných zdrojů a možností jejich náhrady. „*Navzdory technologickému pokroku celková spotřeba neobnovitelných zdrojů roste. Jsou sice využívány technologie s nižší spotřebou, ale tato úspora je kompenzována růstem spotřeby, zejména v rozvojových zemích.*“⁴

Alternativou k tradičním zdrojům energie jsou tzv. obnovitelné zdroje energie. Lze je rozdělit do třech základních skupin podle typu energie, na kterém jsou založeny, na zdroje založené na rotační a gravitační energii Země a okolních vesmírných těles, tepelné energii zemského jádra a energii dopadajícího slunečního záření. Existuje několik různých legálních definic obnovitelných zdrojů energie. Nejobecnější definici

¹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Technický naučný slovník. I. díl.* Praha : Státní nakladatelství technické literatury, 1962.

² Jakkoliv je toto dělení přírodních zdrojů předmětem odborných diskusí, je všeobecně přijímáno a pro účely této práce je dostačující. Pro více informací srovnej: MATYÁŠEK, R., SUK, M. *Antropogeneze v geologii* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://is.muni.cz/do/1499/el/estud/pdf/js10/antropog/web/pages/3-1-zdroje-energie.html>>.

³ HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník* [online]. [cit. 2012-03-31], 3. vydání, Praha : C.H. Beck, 2009. Dostupné z www: <<http://www.beck-online.cz/>>.

⁴ COUFALOVÁ V., ČAPKOVÁ M., ČERVINKA P., HORECKÁ K. *Ekologie a životní prostředí.* Praha : Nakladatelství české geografické společnosti, s.r.o., 2005.

předkládá zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí: „*Obnovitelné přírodní zdroje mají schopnost se při postupném spotřebovávání částečně nebo úplně obnovovat, a to samy nebo za přispění člověka. Neobnovitelné přírodní zdroje spotřebováváním zanikají.*“

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES definuje ve svém článku 2 obnovitelné zdroje energie takto: „*Energii z obnovitelných zdrojů se rozumí energie z obnovitelných nefosilních zdrojů, totiž energie větrná, solární, aerotermální, geotermální, hydrotermální a energie z oceánů, vodní energie, energie z biomasy, ze skládkového plynu, z kalového plynu z čistíren odpadních vod a z bioplynů.*“ Zákon o obnovitelných zdrojích elektrické energie č. 180/2005 Sb. definuje obnovitelné zdroje energie pro účely použití v rámci zákona v ustanovení § 2 odst. 1, přičemž se drží definice uvedené v evropských předpisech, pouze z pochopitelných důvodů vypouští energii z oceánů, neboť Česká republika nedisponuje přístupem k mořskému pobřeží. Výčet obnovitelných zdrojů energie v rámci tohoto zákona je výčtem taxativním. Podpora obnovitelných zdrojů elektrické energie se však vztahuje i na výrobu elektřiny z důlního plynu uzavřených dolů⁵, ačkoliv tato nebyla uvedena v rámci výčtu ustanovení § 2 odst. 1. Nový zákon o podporovaných zdrojích energie, účinný od 1. 1. 2013, ponechává legální definici obnovitelných zdrojů energie v původním znění dle zákona 180/2005 Sb.

2.2 *Využití sluneční energie*

V současné době jsou nejčastěji využívané obnovitelné zdroje energie zdroje čerpající energii ze Slunce, ať již přímo, či nepřímo. „*Největší potenciál využití mají obnovitelné zdroje založené na dopadajícím slunečním záření. Tato energie je využitelná přímo – jako energie přímého či rozptýleného slunečního záření, nebo v transformovaných formách – energie vody, větru, biomasy, atd.*“⁶ Mezi tyto zdroje lze zařadit i solární elektrárny, které jsou nejvíce rozšířeným obnovitelným zdrojem energie v České republice.

⁵ Ustanovení § 3 odst. 4 ZOZE.

⁶ JAKUBES, J., PROUZA, L., PIKÁLEK, J. *Sektorová příručka - obnovitelné zdroje energie* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z [www: <http://www.iee-library.eu/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=377&return=index.php%3Foption%3Dcom_jombib%26amp%3BItemid%3D99999999%26amp%3Bcatid%3D68>](http://www.iee-library.eu/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=377&return=index.php%3Foption%3Dcom_jombib%26amp%3BItemid%3D99999999%26amp%3Bcatid%3D68).

Na Slunci probíhají termonukleární reakce, v jejichž rámci se vodík přeměňuje na hélium. Uvolněné obrovské množství energie vzniklé při těchto reakcích dopadá na planetu Zemi v podobě slunečního záření. Tuto energii můžeme využívat několika možnými způsoby – přímo, za pomoci chemických palivových článků, či za použití tzv. fotovoltaických článků. Fotovoltaika spočívá na principu tzv. fotovoltaického jevu⁷, který byl objeven v roce 1839 fyzikem Alexandrem Becquerelem. První článek byl vyroben v roce 1877. Současná technologie křemíkového fotovoltaického článku byla patentována roku 1946 ve Spojených státech amerických. Cena této technologie byla velmi vysoká, přesto však bylo využití křemíkových článků zkoumáno v rámci vesmírného programu USA, neboť se jednalo o jediný způsob napájení družic na oběžné dráze. „Věšší pozemské využití fotovoltaických článků nastalo až po ropné krizi v 70. letech, kdy se hledaly cesty, jak se zbavit závislosti na ropě (...). Svou roli zde také nepochybně sehrála i levnější masová výroba čistého křemíku.“⁸ V současné době se cena fotovoltaických panelů skokově snižuje, zejména z důvodu enormního zájmu investorů a přesunu velké části výroby do Asie, zejména do Číny. Zároveň se s probíhající inovací technologie neustále zvyšuje účinnost fotovoltaických článků.

Výkon fotovoltaické (solární) elektrárny („FVE“) jako celku se uvádí většinou v odvozených jednotkách kWp (kilowatt-peak) nebo MWp (megawatt-peak).⁹

2.3 Energetické právo

K regulaci důležitých energetických otázek slouží systém energetického práva. Lze ho definovat jako soubor právních norem státem (státy) stanovených a zároveň vynutitelných, které regulují politiku a státní správu v energetických odvětvích, podnikání v energetice a ostatní otázky s energetikou spojené. Energetické právo lze systematicky zařadit na pomezí práva životního prostředí a průmyslového práva. Dle

⁷ Při osvětlení určitého materiálu (některé polovodiče) slunečním zářením v něm začne vznikat elektrický proud.

⁸ BERANOVSKÝ, J., MURTIGER, K., TOMESŠ, M. *Fotovoltaika. Elektřina ze Slunce*. 2.vyd. Brno : ERA group spol. s.r.o., 2008. s. 10.

⁹ Základní jednotkou je Wp (Watt-peak), který představuje jednotku nominálního výkonu panelu FVE v laboratorních světelných podmínkách. Pokud je dále v této rigorózní práci zmíněn výkon FVE, je tím vždy míněn výkon instalovaný, tzn. výkon, který by FVE měla ve standardních laboratorních světelných podmínkách. Skutečný okamžitý výkon FVE je závislý na umístění panelů, jejich případném zastínění a povětrnostních podmínkách. U FVE se průměrná doba ročního využití maxima instalovaného výkonu pohybuje okolo 11 %. Srovnání průměrné doby ročního využití maxima instalovaného výkonu s ostatními zdroji OZE je uvedeno v Příloze 1 této rigorózní práce.

mého názoru je zejména právní úprava obnovitelných zdrojů elektrické energie bližší oblasti práva životního prostředí, neboť přímo navazuje na některé mezinárodní smlouvy týkající se ochrany životního prostředí a nabízí praktická řešení, jak dostat mezinárodně právním závazkům v této oblasti.¹⁰

Zejména v rámci ochrany životního prostředí se právo v uplynulých dekáдах stalo nezbytným a nezastupitelným nástrojem pro vymezení standardů ochrany životního prostředí a aplikace strategie udržitelného rozvoje v praxi. Obecně je v rámci stanovení právních norem v oblasti práva životního prostředí nutné vycházet z nejnovějších vědeckých poznatků o stavu životního prostředí a zejména brát ohled na nejnovější technologické objevy s přihlédnutím k aktuálním ekonomickým možnostem subjektů práva. „*V ochraně životního prostředí je důležité, aby nejen legislativní, ale i aplikační a interpretační praxe vycházely z odborných expertiz a znaleckých posudků, jak to ostatně v některých případech ukládají již samotné právní předpisy.*“¹¹ V každém případě lze právo životního prostředí označit za jednu z nejmladších a zároveň nejdynamičtějších právních disciplín. Tyto principy se zřetelně projevují i v oblasti energetického práva, kdy zejména v poslední době dochází k velmi časté novelizaci právních předpisů a politik, stejně jako k aktualizaci souvisejících interpretačních postupů a metodik.

Účinnost práva životního prostředí jako nástroje ochrany životního prostředí spočívá zejména ve vzájemné koordinaci ochrany na mezinárodní úrovni. Lze tedy chápat právo životního prostředí jako „*třívrstevný systém*“:

- *mezinárodního;*
- *evropského; a*
- *vnitrostátního (českého) práva.*¹²

Toto systematické členění práva životního prostředí (respektive konkrétně právní úpravy týkající se obnovitelných zdrojů elektrické energie) bude i základním vodítkem pro účely systematiky následujících kapitol této rigorózní práce.

¹⁰ Srovnej např. Rámcovou úmluvu o změně klimatu (Rio de Janeiro, 1992) a další.

¹¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. přepracované a doplněné vydání, Praha : C. H. Beck, 2010.

¹² Tamtéž.

3 Mezinárodně-právní rámec a globální souvislosti výroby energie z obnovitelných zdrojů

V následující kapitole bych ráda stručně nastínila základní východiska mezinárodně právní úpravy související s výrobou energie z obnovitelných zdrojů. Cílem této kapitoly je poskytnout globální socioekonomický, historický a právní kontext pro analýzu právní úpravy obnovitelných zdrojů energie v České republice, nikoliv (vzhledem k rozsahu a zaměření této práce) podat vyčerpávající přehled právních předpisů a mezinárodních smluv z oblasti energetiky.

3.1 Globální otázky světové energetiky

Za globální je možné označit takové otázky, které ovlivňují život, respektive jeho kvalitu na celé planetě Zemi. S nárůstem globalizačních tendencí nabývají tyto otázky stále více na významu a vzniká naléhavá potřeba je analyzovat, nalézat na ně odpovědi a snažit se najít vhodná a přijatelná řešení pro všechny.

Z globálního pohledu jsou klíčovým energetickým problémem zejména nízká energetická účinnost tradičních zdrojů energie a vzrůstající globální spotřeba energie. Využívání tradičních technologií v rozvojových státech je neekonomické, působí nenahraditelné škody na životním prostředí a energetická účinnost těchto technologií je mizivá. „Žena, která vaří jídlo v hliněném hrnci na otevřeném ohni, spotřebuje 8krát více energie než její zámožnější sousedka s plynovým sporákem a hliníkovými hrnci. Chudí lidé, kteří si doma svítí knotem namočeným v petroleji, mají 5krát horší osvětlení, než by jim poskytla 100wattová žárovka, ale spotřebují naprosto stejné množství energie.“¹³

Světová spotřeba energie by dle současných odhadů měla do roku 2050 stoupnout na dvojnásobek. Podle údajů WEC (World Energy Council) se zvýší světová spotřeba energie do roku 2020 ze současných 300 na 450 GJ/rok.¹⁴ Uvedený trend je

¹³ Světová komise pro životní prostředí a rozvoj OSN. *Zpráva „Our Common Future“ Světové komise pro životní prostředí a rozvoj OSN z roku 1987* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z [www: <http://www.un-documents.net/ocf-07htm#V>](http://www.un-documents.net/ocf-07htm#V).

¹⁴ Vláda ČR. *Zpráva nezávislé odborné komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu 2008*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z [www: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CFEQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Fmedia-centrum%2Faktualne%2FPracovni-verze-k-](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CFEQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Fmedia-centrum%2Faktualne%2FPracovni-verze-k-)

důsledkem trvalého nárůstu počtu obyvatel Země, postupující urbanizace a stoupajících nároků na mobilitu v dnešním globalizovaném světě. V současnosti nemá navíc stále 1,3 miliardy obyvatel Země vůbec přístup k elektřině,¹⁵ takže s postupujícím pokrokem a industrializací zaostalejších ekonomik lze v příštích několika desetiletích očekávat výrazný nárůst spotřeby.

Při stoupající spotřebě energie ve světě je samozřejmě zásadní otázkou ochrana životního prostředí a zabránění extensivnímu globálnímu oteplování. Pokud budeme chtít v příštích několika desítkách let zachovat nárůst teploty ve výši maximálně 2°C, bude nutné snížit globální emise skleníkových plynů na polovinu.¹⁶ Přesto však energetické programy velkých států Číny, Brazílie a Indie zvýší do roku 2030 emise skleníkových plynů o 70 % současného stavu.¹⁷

Dostupné analýzy zároveň potvrzují, že potenciál úspor energie, ať již v podobě šetření, nebo zavádění nových technologií, nepokryje extrémní růst nároků. Rychlost vyčerpávání primárních zdrojů energie roste, a ačkoliv žádná dostupná analýza nedokáže v současné době odhadnout, kdy dojde k jejich úplnému vyčerpání, je zcela jasné, že jejich zásoby jsou konečné. Je tedy nutné zaměřit se na hledání nových, alternativních zdrojů energie.

Další, v poslední době často akcentovaná je otázka energetické bezpečnosti a soběstačnosti. Řešení spočívá zejména ve snaze o co nejvhodnější využití lokálně dostupných surovin a zdrojů, a to i vhodným využitím dostupných zdrojů obnovitelných.

Lze shrnout, že klíčovými otázkami, na které je nutné v nejbližší době nalézt vhodné odpovědi, jsou zejména:

- Jak nahradit tradiční zdroje energie

[oponature.pdf&ei=wltDUYnjKJDL0AW90YDQDA&usg=AFQjCNGw8PsxoXbLP0kH-m9d7x7P2GbOYA&sig2=vK5GS0t7J0HcGqIpJkYVwQ&bvm=bv.43828540,d.d2k>](http://www.worldenergy.org/publications/2013/world-energy-issues-monitor-2013).

¹⁵ World Energy Issues Monitor 2013. *What keeps energy leaders awake at night?* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z [www: <http://www.worldenergy.org/publications/2013/world-energy-issues-monitor-2013>](http://www.worldenergy.org/publications/2013/world-energy-issues-monitor-2013).

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Vláda ČR. *Zpráva Nezávislé odborné komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu 2008*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CFEQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Fmedia-centrum%2Faktualne%2FPracovni-verze-k-oponature.pdf&ei=wltDUYnjKJDL0AW90YDQDA&usg=AFQjCNGw8PsxoXbLP0kH-m9d7x7P2GbOYA&sig2=vK5GS0t7J0HcGqIpJkYVwQ&bvm=bv.43828540,d.d2k>>.

- Jakým způsobem podpořit inovace a výzkum a vývoj v oblasti nových technologií
- Jak zajistit bezpečnou a spolehlivou dodávku energií a jejich dostupnost pro koncové spotřebitele, a to i v méně rozvinutých ekonomikách; a
- Jak zabránit dalšímu poškozování životního prostředí a zvyšování koncentrace skleníkových plynů

3.2 Udržitelný rozvoj

Ve snaze nalézt vhodné odpovědi (nejen) na výše zmíněné otázky byl definován koncept udržitelného rozvoje, který je klíčovým principem a konceptem ochrany životního prostředí a který velmi úzce souvisí i s energetickou problematikou. *„Konceptu udržitelného rozvoje je přisuzována vysoká politická relevance; někdy je označován za jistý rámec („political umbrella“) pro tvorbu norem mezinárodního práva životního prostředí.“*¹⁸ Trvale udržitelný rozvoj je takový „rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů“¹⁹. Trvale udržitelný rozvoj může fungovat pouze za předpokladu maximálního využívání energie z obnovitelných zdrojů energie a šetření zdrojů neobnovitelných.

Koncept udržitelného rozvoje se průběžně vyvíjel od 60. let 20. století¹⁵, např. byl zmíněn v rámci Stockholmské deklarace z roku 1972 („Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment“) – *„Neobnovitelné zdroje musí být využívány takovým způsobem, aby bylo možno zabránit jejich budoucímu vyčerpání a tak, aby z nich mělo užitek celé lidstvo.“*²⁰, poprvé však byl rozpracován ve zprávě „Our

¹⁸ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. přepracované a doplněné vydání, Praha : C. H. Beck, 2010.

¹⁹ Ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

²⁰ OSN. *Stockholmská deklarace z roku 1972 (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment)* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z www: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>.

Common Future“ Světové komise pro životní prostředí a rozvoj OSN v roce 1987.²¹ Energetice je v této zprávě věnována celá kapitola č. 7. Velká pozornost je v rámci zprávy věnována i obnovitelným zdrojům energie, zejména s ohledem na jejich vysoký energetický potenciál. Zpráva zmiňuje nutnost zvýšení energetické účinnosti a změny energetického mixu směrem k využití obnovitelných zdrojů energie a přikládá velkou důležitost zejména výzkumu a vývoji v této oblasti.

Udržitelnému rozvoji a s ním úzce související energetické problematice byla v poslední několika desetiletích věnována celá řada mezinárodních konferencí, velkou pozornost udržitelnému rozvoji a zodpovědnému využití energie věnuje i celá řada mezinárodních organizací, v čele s Organizací spojených národů. Ve dnech 20. – 22. června 2012 se v Rio de Janeiru konala Konference OSN o udržitelném rozvoji (tzv. Rio +20)²². Jednou z diskutovaných priorit a takzvaných SDG's²³, které byly na této konferenci projednávány, bylo zdvojnásobení podílu obnovitelných zdrojů na globálním energetickém mixu do roku 2030.²⁴

3.3 *Snaha o snížení koncentrace skleníkových plynů*

V roce 1992 byla jako výsledek mezinárodní konference v Rio de Janeiru přijata Rámcová úmluva o změně klimatu. „*Cílem této úmluvy (...), bylo dosáhnout, v souladu s odpovídajícími opatřeními úmluvy, stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by předešla nebezpečnému narušení klimatického systému vlivem lidské činnosti. Této úrovni by mělo být dosaženo v takové lhůtě, která dovolí ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, která zajistí, že*

²¹ Světová komise pro životní prostředí a rozvoj OSN. Zpráva „*Our Common Future*“ Světové komise pro životní prostředí a rozvoj OSN z roku 1987 [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z [www: <http://www.un-documents.net/ocf-07htm#V>](http://www.un-documents.net/ocf-07htm#V).

²² Pro více informací k této mezinárodní konferenci srovnej:
UNEP – Secretariat of the United Nations Environment Programme. *Rio+20* [online]. [cit. 2012-03-31] Dostupné z [www: <http://www.unep.org/rio20/Home/tabid/101510/Default.aspx>](http://www.unep.org/rio20/Home/tabid/101510/Default.aspx).

²³ Sustainable development goals (mají nahradit tzv. MDG's, millennium development goals).

²⁴ UNEP – Secretariat of the United Nations Environment Programme. *Input to the Compilation Document for UNCSO* [online]. [cit. 2012-03-31], s. 6. Dostupné z [www: <http://www.unep.org/PDF/RIO20/UNEP_secretariat_input.pdf>](http://www.unep.org/PDF/RIO20/UNEP_secretariat_input.pdf).

nebude ohrožena produkce potravin, a která umožní, aby hospodářský rozvoj mohl pokračovat udržitelným způsobem."²⁵

V případě této rámcové smlouvy se však jedná o pouhou deklaraci, konkrétní závazky jednotlivých smluvních států na poli snižování emisí skleníkových plynů byly stanoveny až po dlouhých jednáních v rámci Kjótského protokolu²⁶. Průmyslové země se v něm zavázaly úhrnně snížit emise skleníkových plynů o 5,2 % do roku 2012, přičemž konkrétní závazky byly pro jednotlivé smluvní státy stanoveny diferencovaně. Česká republika se v rámci Kjótského protokolu zavázala snížit emise skleníkových plynů o 8 % do roku 2012.

3.4 Shrnutí

Lze uzavřít, že celkové směřování mezinárodně právní úpravy v oblasti práva životního prostředí klade mimořádný důraz na udržitelný rozvoj, což jde ruku v ruce s podporou a co nejširším využitím obnovitelných zdrojů energie v energetice. Konkrétní řešení jsou však typicky přijímána až na úrovni jednotlivých smluvních států. *„Pro většinu průmyslově vyspělých zemí přijaté závazky představují investice do energeticky úsporných technologií, podporu úspor energie v obytném sektoru, vývoj a podporu energeticky méně náročných forem dopravy a podporu udržitelného hospodaření v lesích. Vlády by měly odstranit deformace trhu s energiemi (dotace) a velkoryse podporovat inovace s cílem podpořit energeticky úsporné technologie.*"²⁷

Za hlavní překážku implementace strategie udržitelného rozvoje lze považovat nedostatek financí na úrovni jednotlivých členských států. *„Tento problém je stále aktuální (...). Ačkoliv tento problém měla vyřešit již konference v Monterrey v roce 2002 (zejména vzhledem k tomu, že financování udržitelného rozvoje většina zemí viděla jako důležitý krok v implementaci Agendy 21 a svých vlastních národních plánů udržitelného rozvoje), i nyní, 20 let po summitu Země jsou finance spolu s administrativními,*

²⁵ OSN. *Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu*. 1992. Český překlad: Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z www: <http://amper.ped.muni.cz/gw/unfccc_cz/ramcova_umluva.html>.

²⁶ *Kjótský protokol* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupný z www: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/\\$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf)>.

²⁷ SVÍTIL, R., POLÁK, M. *Co přináší Kjótský protokol?* 15.2.2005 06:00. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>>.

*technickými a technologickými potížemi hlavním limitujícím faktorem v dosažení stanovených cílů udržitelného rozvoje.*²⁸ Financování udržitelného rozvoje a tzv. zelené ekonomiky tak bylo mimo jiné i klíčovým tématem Konference OSN o udržitelném rozvoji Rio+20.

Je tedy nelehkým úkolem jednotlivých smluvních států podporovat v současné době stále ještě ekonomicky velmi náročné obnovitelné zdroje energie na úkor zdrojů tradičních při současném zachování konkurenceschopnosti vlastní ekonomiky a bez nepřiměřeného zatížení koncových uživatelů energie. Ještě obtížnější, zejména s přihlédnutím k aktuální ekonomické situaci ve světě, bude shromáždit dostatečné finanční prostředky²⁹ pro podporu rozvojových zemí v jejich snaze o implementaci strategie udržitelného rozvoje.

²⁸ AL – HAMNDOU, D. *Financing sustainable and green economy: learning from climate finance* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: http://www.unep.org/rio20/PerspectivesonRIO20/tabid/101533/Default.aspx#banner_links.

²⁹ Dle vyjádření generálního sekretáře OSN z roku 2010 se jedná se o částku cca. 100 mld. USD ročně do roku 2020, viz odkaz výše.

4 Unijní energetické právo

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole této práce, mezinárodně právní úprava týkající se udržitelného rozvoje, využití přírodních zdrojů a potažmo i obnovitelných zdrojů energie je zřídka tvořena konkrétními ustanoveními obsahujícími závazky jednotlivých smluvních států. Představuje spíše jakýsi konsenzuální hodnotový rámec a základní východiska pro právní úpravy jednotlivých smluvních států příslušných dohod, přičemž tyto se můžou lišit s ohledem na přírodní podmínky a zdroje energie dostupné v jednotlivých zemích.

Základní právní rámec pro právní úpravu energetiky a výroby energie z obnovitelných zdrojů v České republice představuje unijní energetické právo. V následující kapitole se zaměřím na evropskou právní úpravu obnovitelných zdrojů elektrické energie a zasadím její vývoj do historického a socioekonomického kontextu.

4.1 Problémy a výzvy evropské energetiky

Evropské společenství se otázkami spojenými s energetikou a přírodními zdroji zabývá již od svého vzniku. Snaha o energetickou soběstačnost a ekonomický rozvoj byly i hlavním důvodem samotného vzniku Evropského společenství. Se vzrůstající spotřebou energie, vyčerpáváním tradičních zdrojů energie a stoupající úrovní znečištění životního prostředí se hledání vhodných řešení zásobování energií stalo na evropské úrovni nutností a je v současné době jednou z hlavních priorit Evropské unie.

Zásadním problémem je i v současnosti energetická nesoběstačnost států EU, která je s výjimkou obnovitelných zdrojů energie velice vysoká a stále vzrůstá. Nejsilnější je závislost na ropě, kde dosahuje více jak 80 %. Ovšem i závislost na plynu či uhlí překračuje 60 %, respektive 40 %. Evropská unie produkuje v současné době pouhých 48 % svých energetických potřeb.³⁰

Hlavní cíle Evropské unie na poli energetiky lze shrnout následovně:

- Využít pestřejší spektrum přírodních zdrojů
- Využít potenciál obnovitelných zdrojů energie
- Vytvořit skutečně jednotný trh energií v rámci EU
- Zajistit stabilitu dodávek energie v krizových situacích

³⁰ Zdroj: EUROSTAT 2011.

- Zvýšit energetickou účinnost využívaných zdrojů
- Snížit energetickou náročnost ekonomiky
- Snížit dopady energetiky na životní prostředí, zejména snížit emise skleníkových plynů
- Zajistit cenovou dostupnost energie pro koncové spotřebitele

Evropská rada přijala v roce 2007 konkrétní kvantitativní cíle, které mají být dosaženy do roku 2020:

- Snížení emisí skleníkových plynů o 20 %
- Zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie na celkovém energetickém mixu na 20 %
- Zvýšení energetické účinnosti využívaných zdrojů energie

Aktuálním strategickým dokumentem EU na poli obnovitelných zdrojů elektrické energie je Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Energie 2020: Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii (KOM/2010/0639)³¹. Pokud jde o dodávky energie, prioritou má i nadále být rozvoj bezpečných a konkurenceschopných zdrojů energie. Mělo by dojít k tomu, že kolem roku 2020 budou téměř dvě třetiny energie pocházet z nízkouhlíkových zdrojů, přičemž nyní z těchto zdrojů pochází 45 % energie. Přednost by měly mít obnovitelné zdroje energie. „Strategie musí poskytnout rámec na úrovni EU, který by respektoval rozdíly mezi členskými státy a přitom by těmto státům nejen umožnil překonat své příslušné cíle, ale také by zajistil, že do roku 2020 budou obnovitelné zdroje energie a s nimi spojené technologie ekonomicky konkurenceschopné.“³²

Vzhledem k cílům stanoveným Evropskou radou v roce 2007 sdělení uvádí, že jejich dosažení je z části ohroženo, a to zejména v oblasti zvýšení energetické účinnosti využívaných zdrojů energie. K dosažení 20% podílu energie vyrobené z obnovitelných zdrojů na celkovém energetickém mixu sdělení uvádí, že Evropská unie je na dobré cestě k jeho dosažení. Zároveň předpokládá, že širší využití obnovitelných zdrojů v energetice bude v nejbližší době stále závislé na poskytovaných podporách. Evropská

³¹ Dostupné z www:

<http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=energie+2020&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=cs&RechType=RECH_mot&Submit=Hledat>

³² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Energie 2020: Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii (KOM/2010/0639), s. 5. Dostupnost viz výše.

komise považuje za nutné zajistit, aby tyto podpory byly udržitelné, byly v souladu s aktuálním technologickým pokrokem a nebránily inovacím a přirozené konkurenci na trhu.

Je jasné, že účelné využití obnovitelných zdrojů energie může významně přispět k naplnění hlavních cílů, které si Evropská unie na poli energetiky stanovila, ať se už jedná o snížení emisí skleníkových plynů, či energetickou soběstačnost.

V návaznosti na striktní požadavky Evropské unie na zastoupení obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě elektřiny řada evropských států přijala taková opatření, že došlo k vysokému nárůstu počtu zařízení pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů³³. Stanovené kvóty pro obnovitelné zdroje energie se však v jednotlivých státech podařilo naplnit zejména díky štědré podpoře ze strany vlád jednotlivých členských států EU³⁴. Tato podpora se však v mnoha členských státech ukázala jako z dlouhodobého hlediska neudržitelná a v konečném důsledku nepřiměřeně zatěžující konečného spotřebitele energie. V současnosti se některé členské státy snaží vzniklou situaci řešit nekoncepčními kroky a legislativou s retroaktivní účinností, což samozřejmě nepřispívá jak odvětví samotnému, tak právní jistotě investorů, a to nejen do obnovitelných zdrojů energie. Hlavní výzvou pro evropské zákonodárce a exekutivu je nyní vytvořit stabilní ekonomické prostředí, které by stimulovalo investice do výroby energie z obnovitelných zdrojů energie ve všech členských státech EU, což se v praxi jeví jako velmi obtížné. Výroba energie z obnovitelných zdrojů energie je totiž stále ještě v mnoha případech dražší než z tradičních zdrojů energie.

„Nezávisle na tom, tradiční zdroje energie musí být nahrazeny, pokud máme do budoucna vytvořit čistý a udržitelný systém výroby energie.“³⁵ Hlavní budoucí úlohou

³³ Např. bylo do evropské distribuční soustavy připojeno 13 GW fotovoltaických instalací. To představuje 80 % celosvětového instalovaného výkonu. Nejvíce instalovaného výkonu bylo připojeno v Německu (7,4 GW), Itálii (2,3 GW), České republice (1,5 GW) a ve Francii (0,7 GW). (...) Celková kapacita instalovaného výkonu FVE v Evropě činila ke konci roku 2010 více než 29 GW.“ In EU PVSEC. *EUROPEAN PHOTOVOLTAIC ACTIONS AND PROGRAMMES-2011* [online]. [cit. 2012-03-31]. Hamburg. 5-9 Sept 2011. Dostupné z www: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/solar_electricity/doc/2011_pv_conference_hamburg.pdf>.

³⁴ Formy podpory využívání obnovitelných zdrojů energie v jednotlivých členských státech jsou shrnuty v PŘÍLOZE 2 této rigorózní práce.

³⁵ EVROPSKÁ KOMISE. Review of European and national financing of renewable energy in accordance with Article 23(7) of Directive 2009/28/EC Accompanying document to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Renewable Energy: Progressing towards the 2020 target [online]. [cit. 2012-03-31]. 31. 1. 2011. Dostupné z www: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011SC0131:EN:HTML:NOT>>.

evropské legislativy je tedy z mého pohledu nastavit takový právní rámec výroby energie z obnovitelných zdrojů, který by byl v rámci jednotlivých členských států z dlouhodobého hlediska udržitelný a zároveň by zajistil, aby nedošlo k nepřiměřenému zatížení koncových spotřebitelů elektrické energie v takovém rozsahu, jenž by znamenal zpomalení ekonomiky a případnou další recesi.

4.2 Historický vývoj právní úpravy

Na aktuální společenské a ekonomické otázky v oblasti energetiky v průběhu posledních desetiletí více či méně pružně reagovala i právní úprava energetiky v Evropském společenství a posléze v Evropské unii.

Počátky společných evropských snah o právní úpravu energetiky sahají až ke smlouvám ESUO a EURATOM. Obě dvě tyto smlouvy byly reakcí na hospodářskou situaci v době svého vzniku, přičemž ESUO sloužilo jako nástroj regulace trhu dvou hlavních komodit (uhlí a oceli) a EURATOM měl sloužit k vytvoření společného jaderného programu, na který bylo ve své době nahlíženo jako na jediné řešení všech budoucích energetických problémů. Prvním společným vyjádřením potřeby zavést společnou energetickou politiku bylo Rozhodnutí Rady ze dne 14. 9. 1974³⁶, které však zůstalo pouhou proklamací bez výraznějšího dopadu do praxe. Dalším významnějším milníkem bylo vydání Usnesení Rady č. 86/C 241/01. Zde byly stanoveny cíle energetické politiky a konkrétní cíle pro jednotlivé členské státy. Zároveň dokument uložil Evropské komisi do 5 let přezkoumat splnění stanovených cílů. Dalším počinem v oblasti energetiky a ochrany životního prostředí bylo schválení tzv. programu Altener.³⁷

Dalším důležitým dokumentem byla tzv. Bílá kniha o energetické politice pro Evropskou unii³⁸, která stanovila základní koncepty energetické politiky EU. Jako priority byly zmíněny integrace trhu, řešení vnější energetické závislosti, udržitelný

³⁶ Úřední věstník C153 09/07/1975.

³⁷ EVROPSKÁ RADA. 93/500/EHS: Rozhodnutí Rady ze dne 13. září 1993 o podporování obnovitelných zdrojů energie ve Společenství. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=294234:cs&lang=cs&list=294235:cs,294234:cs,&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=>>.

³⁸ Vydaná komisí v roce 1995.

rozvoj a oblast výzkumu a vývoje. Další Bílá kniha, tentokrát již s tématem obnovitelných zdrojů energie, navázala v roce 1997 – hlavním bodem bylo zejména stanovení 12% podílu obnovitelných zdrojů energie na evropském energetickém mixu a upřednostnění obnovitelných zdrojů energie při odebírání elektřiny.

Dne 27. září 2001 byla vydána v návaznosti na výše zmíněnou Bílou knihu z roku 1997 a v souvislosti s dodržáním závazků stanovených v Kjótském protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou. Směrnice definovala některé základní pojmy z oblasti obnovitelných zdrojů energie a definovala státní směrné cíle podílu obnovitelných zdrojů energie na energetickém mixu pro stávající členské státy. Konkrétní cíle byly pro jednotlivé členské státy stanoveny v příloze směrnice. Důležitým bodem směrnice bylo ustanovení o povinnosti přijetí takových opatření, aby elektřina vyrobená z obnovitelných zdrojů energie byla bezproblémově přenášena v elektrizační soustavě jednotlivých členských států.

Snahy o rozšíření užívání obnovitelných zdrojů energie tím ale neustaly. Ze sdělení Komise ze dne 10. ledna 2007 s názvem „Pracovní plán pro obnovitelné zdroje energie – Obnovitelné zdroje energie v 21. století: cesta k udržitelnější budoucnosti“ vyplývá, že vhodnými a dosažitelnými cíli je 20 % podílu energie z obnovitelných zdrojů a 10 % podílu energie z obnovitelných zdrojů v dopravě a že rámec zahrnující povinné cíle by měl podnikatelskému prostředí poskytnout dlouhodobou stabilitu, kterou potřebuje k udržitelnému investování do odvětví obnovitelné energie a jež umožní snížit závislost na dovážených fosilních palivech a více využívat nových technologií pro výrobu energie. Tyto cíle jsou doplněny 20% zvýšením energetické účinnosti do roku 2020 stanoveným ve sdělení Komise ze dne 19. října 2006 s názvem „Akční plán pro energetickou účinnost: využití možností“, které bylo schváleno Evropskou radou na zasedání v březnu roku 2007 a Evropským parlamentem v usnesení ze dne 31. ledna 2008 o tomto akčním plánu.

Ratifikací Lisabonské smlouvy v roce 2009 došlo zároveň k významné změně na poli primárního práva EU, týkající se energetiky. Jisté integrační snahy na poli společné energetické politiky byly patrné již v předchozích smlouvách, přesto se snahy o integraci energetické politiky například v rámci Maastrichtské smlouvy minuly účinkem. Ratifikací Lisabonské smlouvy byla energetika přesunuta do oblasti tzv.

„sdílené pravomoci“, čímž byly na EU přeneseny některé konkrétní pravomoci v rámci mj. zajišťování fungování trhu s energií a rozvoji obnovitelných zdrojů energie.³⁹ „Článek 176a SFEU ve znění Lisabonské smlouvy (resp. článek 194 nového číslování SFEU) stanoví jednotlivé cíle vztahující se jak na problematiku vnitřního trhu, tak i na další oblasti – bezpečnost dodávek v EU, podporu úspor energie, energetickou účinnost a rozvoj nových a obnovitelných energetických zdrojů. Cílů má být dosaženo postupy, které budou nově respektovat i principy solidarity mezi členskými státy, což odráží aktuálnost a závažnost problematiky externí závislosti Unie na energetických zdrojích a potřebu společného a soudržnějšího postupu členských států.“⁴⁰

V roce 2009 byla zároveň přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, o které bude blíže pojednáno v následující podkapitole této práce.

4.3 Platná právní úprava týkající se obnovitelných zdrojů energie

Platným právním předpisem na poli obnovitelných zdrojů energie je již výše zmíněná Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.⁴¹

Směrnice komplexně upravuje podporu energie z obnovitelných zdrojů a stanovuje rámec pro dosažení cíle 20% podílu obnovitelných zdrojů energie na konečné spotřebě energie EU do roku 2020. Cíl je rozdělen mezi jednotlivé členské státy s tím, že podíl v jednotlivých sektorech (elektřina, vytápění a chlazení) si každý členský stát stanoví sám. Pro sektor dopravy je stanoven 10% podíl obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie do roku 2020.

³⁹ Článek 194 SFEU.

⁴⁰ PÍTROVÁ L. a kol., *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?* Praha : Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Leden 2008. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.psp.cz/cgi-bin/win/kps/pi/prace/pi-1-188.pdf>](http://www.psp.cz/cgi-bin/win/kps/pi/prace/pi-1-188.pdf).

⁴¹ EVROPSKÁ KOMISE. *Overview of the secondary EU legislation (directives and regulations) that falls under the legislative competence of DG ENER and that is currently in force, updated on 25 July 2011.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fenergy%2Fdoc%2Fenergy_legislation_by_policy_areas.pdf&ei=cgtPUZqEAqay0QW0woC4Dw&usq=AFQjCNGm8zpFcur3jhg219h1uvT-Zbdln&sig2=LOrT54bSGRITo90Oindj0g&bvm=bv.44158598.d.d2k>](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fenergy%2Fdoc%2Fenergy_legislation_by_policy_areas.pdf&ei=cgtPUZqEAqay0QW0woC4Dw&usq=AFQjCNGm8zpFcur3jhg219h1uvT-Zbdln&sig2=LOrT54bSGRITo90Oindj0g&bvm=bv.44158598.d.d2k).

Dále směrnice upravuje záruky původu, správní postupy, informování a vzdělávání na poli obnovitelných zdrojů energie a přístup energie z obnovitelných zdrojů k distribuční soustavě.

Článek 4 směrnice stanoví povinnost každého členského státu EU přijmout národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů. Národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů stanoví národní cíle členských států pro podíly energie z obnovitelných zdrojů v dopravě a při výrobě elektřiny, vytápění a chlazení v roce 2020, přičemž zohledňuje dopady jiných opatření souvisejících s energetickou účinností na konečnou spotřebu energie a vhodná opatření, která je třeba přijmout k dosažení těchto celkových národních cílů. Jednotlivé národní cíle pro rok 2020 jsou stanoveny v příloze I směrnice.

4.4 Závazky ČR v oblasti energetiky

Ačkoliv Česká republika disponuje určitou měrou nezávislosti v otázce směřování národní energetické politiky, právo EU bez diskuze představuje právní rámec pro energetickou legislativu ČR.

Česká republika přistoupila k EU 1. 5. 2004 na základě Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii. Příloha II část 12 zmíněné smlouvy novelizovala Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES a stanovila zároveň cíle pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie pro nově přistoupivší státy. S účinností této smlouvy měla zároveň Česká republika povinnost směrnicí 2001/77/ES řádně implementovat. Pro Českou republiku byl v rámci novely zmíněné směrnice stanoven 8% podíl elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v ČR.⁴²

Směrnice č. 2009/28/ES stanovila závazné národní cíle, pokud jde o celkový podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie a podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě. Cílová hodnota podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020 pro Českou republiku činí dle přílohy I směrnice 13 %. Jednotlivé členské státy, Českou republiku nevyjímaje, mají pro splnění uvedených požadavků implementovat národní akční plány.

Stávající navržený Národní akční plán České republiky je sestaven tak, aby naplnil požadované cíle v oblasti využívání energie z obnovitelných zdrojů, a to na

⁴² Shrnutí, jak Česká republika tento plán plnila, a zároveň porovnání s ostatními členskými státy v této oblasti je k nahlédnutí v Příloze 3 této práce.

základě současných a připravovaných reálných projektů a na očekávané reálné predikci budoucího vývoje dané statistickým sledováním trendů s případným zohledněním dotační politiky. V případě solárních a větrných elektráren je dále požadavek připravovaných projektů konfrontován s bezpečností a spolehlivostí elektrizační soustavy.⁴³

4.5 *Shrnutí*

Hlavními energetickými otázkami, které EU v dnešní době řeší, jsou zvýšení energetické účinnosti využívaných zdrojů energie, snížení emisí skleníkových plynů, zajištění dostupnosti energií a dosažení jisté energetické soběstačnosti. K jejich řešení by mělo přispět i rozšířené využití obnovitelných zdrojů energie. V současné době dochází k vysokému nárůstu počtu zařízení pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, a to zejména v návaznosti na přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Směrnice komplexně upravuje podporu energie z obnovitelných zdrojů a stanovuje rámec pro dosažení cíle 20% podílu obnovitelných zdrojů energie na konečné spotřebě energie EU do roku 2020. Cíl je rozdělen mezi jednotlivé členské státy.

Pro dosažení stanovených cílů mnohé členské státy zavedly štedrý systém podpor, který měl pomoci dosáhnout stanovené výše podílu obnovitelných zdrojů energie na konečné spotřebě energie. V krátké době se v některých členských státech ukázalo, že stanovená výše podpor je neudržitelná a vede k přílišnému zatížení koncových spotřebitelů energie. Některé členské státy proto začaly své subvenční programy přehodnocovat, což vedlo ke sporům s investory do technologií obnovitelných zdrojů energie.⁴⁴

Hlavní výzvou pro evropské zákonodárce a exekutivu bylo a je vytvořit stabilní právní prostředí, které by stimulovalo investice do výroby energie z obnovitelných zdrojů energie ve všech členských státech EU a zároveň bylo ekonomicky udržitelné a zbytečně nezatěžovalo koncové spotřebitele, což se v praxi jeví jako velmi obtížné.

Vzhledem k tomu, že Česká republika přistoupila k EU 1. 5. 2004 na základě Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii, získala povinnost mimo jiné

⁴³ Národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Červenec 2010, dostupný z [www: <http://www.mpo.cz/dokument79564.html>](http://www.mpo.cz/dokument79564.html).

⁴⁴ Stejná situace nastala například i v České republice.

implementovat v té době platnou směrnici 2001/77/ES, přičemž jí byl stanoven cíl v podobě 8% podílu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v ČR. Aktuální cílová hodnota podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020 je pro Českou republiku stanovena na 13 %. Stávající navržený Národní akční plán České republiky je sestaven tak, aby požadované cíle v oblasti využívání energie z obnovitelných zdrojů naplnil.

5 *České energetické právo a právní úprava obnovitelných zdrojů energie v České republice*

Na mezinárodní dohody, jimiž je Česká republika vázána, a unijní energetické právo navazuje systém vnitrostátního českého energetického práva. V následujících několika podkapitolách popíšu vývoj českého energetického práva, systém státní správy na úseku energetiky a obecnou energetickou legislativu ČR. Dále se v rámci této kapitoly blíže zaměřím na právní úpravu regulující výrobu energie z obnovitelných zdrojů.

5.1 *Energetika v České republice*

Rozvoj české energetiky je založen na podobných principech jako v ostatních zemích EU. Tyto principy determinují vizi, priority a cíle energetické politiky ČR a rámec možných řešení. „Z dlouhodobého pohledu jsou hlavními cíli zajištění konkurenceschopnosti české ekonomiky, udržení sociální a hospodářské soudržnosti a posilování bezpečnosti dodávek energie.“⁴⁵

K zajištění spolehlivých a bezpečných dodávek energie, šetrných k životnímu prostředí za cenu přijatelnou pro koncového spotřebitele, je nutné se do budoucna zaměřit zejména na následující oblasti:

- Vyvážený mix zdrojů energie, využití všech dostupných lokálních zdrojů energie v ČR
- Zvyšování energetické účinnosti při současné snaze o maximální úspory energií
- Rozvoj infrastruktury, posílení mezinárodní spolupráce, integrace trhů
- Podpora výzkumu a vývoje a v neposlední řadě i vzdělávání v energetických odvětvích
- Zvýšení energetické bezpečnosti
- Minimalizace dopadů energetického průmyslu na životní prostředí

⁴⁵ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Aktualizace státní energetické koncepce České republiky*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.mpo.cz/dokument5903.html>](http://www.mpo.cz/dokument5903.html).

Optimální využití dostupných obnovitelných zdrojů může být do budoucna vhodným řešením, které pomůže vyřešit některé ze zásadních energetických otázek. V současné době je však prudký rozvoj výroby energie z obnovitelných zdrojů na našem území spíše problematický, ať již ve vztahu k bezpečnosti přenosové a distribuční soustavy, či vzhledem k vysokým subvencím, které se v podobě příspěvku na obnovitelné zdroje energie odrážejí v ceně elektřiny, již hradí koncoví spotřebitelé.

Hlavní výzvou pro českou legislativu v oblasti obnovitelných zdrojů energie je stanovit takovou podporu pro obnovitelné zdroje energie, která by podpořila vývoj nových technologií a inovace, a zároveň byly využity zejména ty zdroje, které mají vzhledem ke geografické poloze ČR opodstatnění a mají přiměřenou energetickou účinnost a do budoucna mají šanci být ekonomicky soběstačné. Bohužel, jak budu ilustrovat v několika následujících kapitolách této práce, je patrné, že přijatá legislativa k tomuto příliš nepřispěla, či přispěla jen z části.

Výzvou pro spotřebitele energie (nejen) v České republice je zamyslet se nad nutnou spotřebou energie a možnostmi její úspory, například v podobě tzv. pasivních domů, kombinaci využití obnovitelných zdrojů energie s tradičními zdroji či prostě pouhého snížení spotřeby.

5.2 Historický vývoj právní úpravy

Historická právní úprava energetiky vznikala v reakci na aktuální společenskou a politickou situaci, ve snaze vyřešit aktuální energetické problémy či stanovit pravidla využívání dostupných energetických zdrojů a přístupu k dodávkám energie.

Před listopadem 1989 byly hlavními pilíři energetického práva v České republice zákony č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrizační zákon), 67/1960 Sb., o výrobě, rozvodu a využití topných plynů (plynárenský zákon), 88/1987 Sb., o státní energetické inspekci, a zákon č. 89/1987 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě tepla. Vzhledem k tomu, že tyto zákony nebyly v souladu s principy tržního hospodářství, bylo nutné je co nejdříve nahradit zákonem, který by odrážel demokratické principy fungování státní správy a principy tržní ekonomiky.

V roce 1992 došlo ke schválení dokumentu „Státní energetická politika České republiky“, v jehož rámci byl shrnut dosavadní stav a byly vytyčeny cíle dalšího vývoje a směřování energetické politiky ČR. V návaznosti na tento dokument byla započata práce na energetickém zákoně, který byl posléze přijat Poslaneckou sněmovnou na

konci roku 1994 jako zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách výkonu státní správy v energetických odvětvích a o státní energetické inspekci (energetický zákon), a nabyt účinnosti k 1. 1. 1995. Vzhledem k turbulentnímu vývoji české legislativy v době tvorby tohoto zákona však nebyla kvalita právního textu vždy na odpovídající úrovni, problémy plynuly zejména z nejednoznačnosti některých ustanovení zákona a nekonkrétního vymezení podmínek pro povolení podnikání v sektoru energetiky⁴⁶.

Namísto plánované novely zákona 222/1994 Sb. vláda přistoupila k vypracování návrhu zcela nového energetického zákona. Nový zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon) (dále jen „EZ“) byl publikován ve sbírce zákonů pod číslem 458/2000 Sb. a nabyt účinnosti k 1. 1. 2001.

Energetický zákon zejména v době svého vzniku:

- upravil podmínky podnikání, výkon státní správy a regulaci v energetických odvětvích;
- zajistil harmonizaci českého práva s legislativou EU – tj. aplikaci Směrnic č. 98/30/EC, o společných pravidlech vnitřního trhu se zemním plynem, č. 96/92/EC, o společných pravidlech vnitřního trhu s elektřinou, a Dohodou k energetické chartě;
- zřídil nové instituty – Energetický regulační úřad (dále jen „ERÚ“) a Operátora trhu s elektřinou;
- definoval některé důležité pojmy;
- upravil působnost státní energetické inspekce;
- stanovil rámec podmínek ochrany životního prostředí a rozvoje energetiky.

Vzhledem k závazkům ČR na poli zvyšování podílů obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie vznikla nutnost zvláštní právní úpravy podpory výroby

⁴⁶ Novou právní úpravu si vyžádalo zejména nedostatečné řešení vzájemných vztahů autorizovaných osob, nemožnost změny autorizace v případě, kdy dojde ke změně údajů uvedených v rozhodnutí o udělení autorizace, a z dalších důvodů, praktická nemožnost ovlivnění ekonomických podmínek podnikání jednotlivých autorizovaných osob (v činnostech, pro které se autorizace uděluje) při regulaci cen energie a za existence institucionálních monopolů tam, kde v případě ekonomicky podložených cen může (má) působit konkurence, rozdělení regulačních pravomocí mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem financí bez stanovení přesných pravidel spolupráce a stanovení postupu jednání s regulovanými subjekty v procesu přípravy a vydávání rozhodnutí, zejména při stanovování cen, nemožnost sankcí za nedodržování některých ustanovení zákona a nedořešená ochrana spotřebitelů energie v případě, že autorizovaná osoba chce nebo musí ukončit svoji činnost (dodávku energie). Srovnej Důvodovou zprávu k návrhu zákona o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) (vydán pod č. 458/2000 Sb. v částce 131/2000 Sb. dne 29. 12. 2000).

elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Výsledkem legislativního procesu bylo přijetí zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) (dále jen „ZOZE“), který v souladu se svým ustanovením §15 nabyl účinnosti 1. 8. 2005.

Účel ZOZE je stanoven v jeho ustanovení § 1 odst. 2 takto: Účelem tohoto zákona je v zájmu ochrany klimatu a ochrany životního prostředí

- podpořit využití obnovitelných zdrojů energie
- zajistit trvalé zvyšování podílu obnovitelných zdrojů na spotřebě primárních energetických zdrojů
- přispět k šetrnému využívání přírodních zdrojů a k trvale udržitelnému rozvoji společnosti
- vytvořit podmínky pro naplnění indikativního cíle podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v České republice ve výši 8 % k roku 2010 a vytvořit podmínky pro další zvyšování tohoto podílu po roce 2010.

ZOZE mj. stanovil vymezení důležitých pojmů, práva a povinnosti subjektů na trhu s elektřinou z obnovitelných zdrojů a mechanismus stanovování výkupních cen. ZOZE byl v průběhu posledních let několikrát novelizován, zejména v návaznosti na výrazné snížení investičních nákladů na výstavbu solárních elektráren a omezených pravomocí ERÚ dostatečně regulovat podporu, přičemž jednotlivé novely byly předmětem bouřlivých diskuzí mezi odbornou i laickou veřejností. Ústavní soud ČR projednával i návrh skupiny senátorů na zrušení zákona, jehož předmětem byla i jedna ze zmiňovaných novel ZOZE.

K 1. 1. 2013 nabyl v plném rozsahu účinnosti nový zákon o podporovaných zdrojích energie, uveřejněný ve sbírce zákonů pod číslem 165/2012 Sb.

5.3 Platná právní úprava energetiky v České republice

Stěžejní platnou a účinnou právní normou pro oblast energetického práva v ČR je zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon). O podmínkách a předpokladech jeho přijetí bylo pojednáno v předchozí kapitole. EZ vychází z ústavně-právního principu šetrného využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství, který je vyjádřen

v hlavě I. v článku 7 Ústavy České republiky. „*Ochranou přírodního bohatství jsou jednak činnosti spočívající v přímém omezení jednání poškozujícího přírodní prostředí, jednak činnosti bránící ohrožení prostředí, a to jak jeho jednotlivých komponentů, tak jejich vazeb a také celkového stavu. Preventivní funkci plní zejména předpisy o informacích o stavu životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevenci.*“⁴⁷

Definici ochrany životního prostředí obsahuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů v § 9, kde se říká, že jde o činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje.

Platný energetický zákon upravuje předmět a pojmy právní úpravy,⁴⁸ obsahuje definici pojmu podnikání v energetických odvětvích, právní úpravu licenčních řízení a výkon státní správy na úseku energetiky. Stěžejní část EZ se soustředí na právní úpravu hlavních energetických odvětví – elektroenergetiky, plynárenství a teplárenství. EZ též řeší problematiku přestupků a správních deliktů na úseku energetiky a upravuje činnost Státní energetické inspekce.

EZ upravuje i podmínky podnikání na trhu s elektřinou a výrobu elektřiny. Nezbytnou podmínkou provozu výroby elektřiny je získání licence pro výrobu elektřiny. Podmínky udělení, změny a zániku licence stanoví EZ a vyhláška Energetického regulačního úřadu č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích. ERÚ rozhodne o udělení licence na základě splnění zákonem stanovených podmínek. Udělením licence vznikají výrobcům elektřiny mnohé zákonné povinnosti, mimo jiné i povinnost ve stanovené formě reportovat Ministerstvu průmyslu a obchodu, Energetickému regulačnímu úřadu a státní energetické inspekci.

Údaje o držitelích licencí lze vyhledat na internetu na stránkách ERÚ⁴⁹. Oficiální informace týkající se rozhodnutí o udělení, zrušení nebo zániku licence uveřejňuje ERÚ v Energetickém regulačním věstníku, tak jak mu ukládá EZ. K 1. 1. 2012 bylo ERÚ

⁴⁷ SLÁDEČEK V., MIKULE V., SYLLOVÁ J. *Ústava České republiky*. 1. Vydání, Praha : C. H. Beck, 2007. Dostupné z www: <<http://www.beck-online.cz/>>.

⁴⁸ Protože vzhledem k rozsahu této práce není možné uvést legální definici všech těchto pojmů, v případě terminologických nejasností odkazují na ustanovení § 2 EZ.

⁴⁹ <http://licence.eru.cz/>.

vydáno 13 530 rozhodnutí o vydání licence⁵⁰, z toho k 1. 1. 2012 činil celkový počet fotovoltaických elektráren 13 019, s celkovým instalovaným výkonem 2500 MW⁵¹.

Hospodaření s energií reguluje zákon č. 406/2000 sb., o hospodaření energií (dále jen „ZHE“), který je jedním ze tří základních energetických zákonů, přesto je však jeho role spíše subsidiární. Smyslem a cílem tohoto zákona bylo implementovat předpisy ES⁵² a zvýšit hospodárnost užití energie. Ustanovení § 3 ZHE stanoví právní rámec tvorby Státní energetické koncepce. Státní energetická koncepce patří k základním součástem hospodářské politiky České republiky. Je výrazem státní odpovědnosti za vytváření podmínek pro spolehlivé a dlouhodobě bezpečné dodávky energie za přijatelné ceny a za vytváření podmínek pro její efektivní využití, které nebudou ohrožovat životní prostředí a budou v souladu se zásadami udržitelného rozvoje. Tuto zákonnou odpovědnost stát naplňuje stanovením legislativního rámce a pravidel pro chod a rozvoj energetického hospodářství.⁵³ Státní energetická koncepce ve své vizi stanoví cíle, jichž chce stát dosáhnout v oboru energetiky ve výhledu příštích 30 let, a to v podmínkách tržního hospodářství.

Současná platná energetická koncepce je dána usnesením vlády č. 211 ze dne 10. března 2004. Naplňování priorit a cílů Státní energetické koncepce vyhodnocuje MPO v tříletých intervalech. O výsledcích vyhodnocení informuje vládu ČR a v případě potřeby vládě překládá návrhy na její změnu. Právní úprava výroby energie z obnovitelných zdrojů platná do 31. 12. 2012.

Speciální právní úpravou k EZ ve vztahu k obnovitelným zdrojům energie platnou do 31. 12. 2012 byl zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) (dále jen „ZOZE“), který byl přijat v návaznosti na cíle

⁵⁰ ERU. *Souhrnný přehled vydávání licencí pro podnikání v energetických odvětvích*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.eru.cz/user_data/files/licence/info_o_drzitelich/souhrn_12_01.pdf>](http://www.eru.cz/user_data/files/licence/info_o_drzitelich/souhrn_12_01.pdf).
Celá tabulka je dispozici v PŘÍLOZE 2 této rigorozní práce.

⁵¹ Dostupné z [www: <http://www.eru.cz/user_data/files/licence/info_o_drzitelich/OZE/12_01_SLE.pdf>](http://www.eru.cz/user_data/files/licence/info_o_drzitelich/OZE/12_01_SLE.pdf).
Sluneční elektrárny, stav k 1.1.2012.

⁵² Směrnice Rady č. 93/76/EHS o omezování emisí oxidu uhličitého prostřednictvím zvyšování energetické účinnosti, Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/91/ES o energetické náročnosti budov, Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/32/ES o stanovení rámce pro určení požadavku na ekodesign energetických spotřebičů.

⁵³ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Státní energetická koncepce*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.mpo.cz/dokument5903.html>](http://www.mpo.cz/dokument5903.html).

stanovené v oblasti obnovitelných zdrojů energie unijním právem. Dá se říci, že právě tento zákon, či spíše liknavost při jeho aktualizaci v návaznosti na změnu socioekonomických a tržních podmínek, způsobil značné rozpory a jeho novelty, které měly vzniklou situaci řešit, spíše přispěly k eskalaci celého problému.

Smyslem a cílem tohoto zákona bylo definovat základní pojmy právní úpravy výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů elektrické energie a stanovit práva a povinnosti subjektů na trhu s elektřinou vyrobenou z obnovitelných zdrojů elektrické energie. Zároveň upravoval základní principy stanovování výše podpory pro jednotlivé obnovitelné zdroje elektrické energie.⁵⁴ Některé klíčové ukazatele nebyly stanoveny přímo v ZOZE, ale v jednotlivých prováděcích předpisech.

ZOZE stanovoval povinnost⁵⁵ provozovatele přenosové soustavy⁵⁶ nebo provozovatele distribuční soustavy⁵⁷ na svém licenci⁵⁸ vymezeném území přednostně připojit k přenosové soustavě nebo k distribučním soustavám zařízení⁵⁹ za účelem přenosu nebo distribuce elektřiny z obnovitelných zdrojů, pokud o to výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů požádal a pokud splňoval podmínky připojení a dopravy elektřiny stanovené v EZ. Provozovatelé regionálních distribučních soustav a provozovatel přenosové soustavy byli navíc povinni vykupovat veškerou elektřinu z obnovitelných zdrojů, na kterou se vztahovala podpora, a uzavřít smlouvu o dodávce, pokud výrobce elektřinu z obnovitelných zdrojů nabídl, v případě, že výrobce splnil podmínky ustanovení § 5 ZOZE.

ZOZE upravoval i výši cen za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů. Výkupní ceny elektřiny z obnovitelných zdrojů⁶⁰ a výši zelených bonusů⁶¹ stanovoval ERÚ vždy na kalendářní rok dopředu při splnění následujících předpokladů:

⁵⁴ Podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů je stanovena odlišně s ohledem na druh obnovitelného zdroje a velikost instalovaného výkonu výrobní.

⁵⁵ Ustanovení § 4 ZOZE.

⁵⁶ Definován v ustanovení § 2 EZ.

⁵⁷ Dtto.

⁵⁸ Jak je vymezena v ustanovení § 4 a n. EZ.

⁵⁹ Jak jsou definována v ustanovení § 3 ZOZE.

⁶⁰ Cena, kterou musí provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy zaplatit výrobcí elektřiny z obnovitelného zdroje za jednotku vyrobené elektřiny. Jde o cenu minimální ve smyslu ustanovení § 5 odst. 4 zákona o cenách (výkupní cenu sjednat nižší, než je cena stanovená ERU v platném a účinném cenovém rozhodnutí). Režim výkupní ceny se uplatní vždy v případě, kdy výrobce elektřiny prodává

- Nastolení optimálních podmínek pro naplnění indikativního cíle podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny ve výši 8 % v roce 2010;
- Pro zařízení uvedená do provozu po dni nabytí účinnosti ZOZE mělo být dosaženo patnáctileté doby návratnosti investic za podmínky splnění technických a ekonomických parametrů⁶², kterými byly zejména náklady na instalovanou jednotku výkonu, účinnost využití primárního obsahu energie v obnovitelném zdroji a doba využití zařízení a které byly stanoveny prováděcím právním předpisem.⁶³

Výkupní ceny stanovené ERÚ pro následující kalendářní rok nesměly být nižší než 95 % hodnoty výkupních cen platných v roce, v němž se o novém stanovení rozhoduje. To neplatilo pro ty druhy obnovitelných zdrojů, u kterých bylo v roce, v němž se o novém stanovení výkupních cen rozhoduje, dosaženo návratnosti investic kratší než 11 let.

ZOZE dále stanovil výši kontroverzního odvodu z elektřiny ze slunečního záření vyrobené 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 (dále jen „odvod“). Poplatníkem odvodu byl výrobce elektřiny ze slunečního záření. Plátcem odvodu byl stanoven provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční

veškerou elektřinu vyrobenou v obnovitelném zdroji elektrické energie provozovateli přenosové či distribuční soustavy.

⁶¹ Finanční částka navyšující tržní cenu elektřiny a hrazená provozovatelem regionální distribuční soustavy nebo přenosové soustavy výrobcí elektřiny z obnovitelných zdrojů, zohledňující snížené poškozování životního prostředí využitím obnovitelného zdroje oproti spalování fosilních paliv, druh a velikost výrobního zařízení a kvalitu dodávané elektřiny. Zelený bonus výrobce elektřiny uplatňuje vždy v případě, že část vyráběné elektřiny sám zpracovává, fakultativně ho lze uplatnit místo režimu výkupních cen, pokud má výrobce uzavřenu smlouvu s koncovým zákazníkem, a tudíž elektřina je prostřednictvím distribuční soustavy pouze dopravována ke koncovému zákazníkovi, nikoliv odkupována provozovatelem distribuční soustavy. V rámci zohlednění rizika uplatnění výrobce na trhu s elektřinou je zelený bonus v cenové rozhodnutí ERU stanovován vždy o něco vyšší než výkupní cena.

⁶² Indikativní hodnoty technických a ekonomických parametrů pro jednotlivé OZE byly stanoveny v Příloze 3 vyhlášky 475/2005 Sb., kterou se prováděla některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

⁶³ Vyhláška č. 475/2005 Sb. Výkupní ceny a zelené bonusy stanovené podle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů se uplatňovaly po celou předpokládanou dobu životnosti výroben elektřiny stanovenou zmíněnou vyhláškou. Po tuto dobu životnosti výrobní elektřiny, zařazené do příslušné kategorie podle druhu využívaného obnovitelného zdroje a data uvedení do provozu, se výkupní ceny meziročně zvyšovaly s ohledem na index cen průmyslových výrobců minimálně o 2 % a maximálně o 4 %, s výjimkou výroben spalujících biomasu a bioplyn. (Viz vyhláška 140/2009 Sb. o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen.)

soustavy. Jako základ pro výpočet odvodu sloužila částka hrazená výrobcí elektřiny formou výkupní ceny nebo zeleného bonusu. Odvod se neaplikoval na elektřinu vyrobenou ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výrobní do 30 kW⁶⁴ (což jsou typicky střešní instalace). Sazba odvodu ze základu odvodu činila 26 %⁶⁵, resp. 28 %⁶⁶. Správu odvodu vykonávaly územní finanční orgány podle daňového řádu.

Jak jsem již uvedla, předmětem bouřlivých diskuzí mezi laickou i odbornou veřejností byly zejména postupně přijaté novely ZOZE a souvisejících předpisů, které poměrně zásadně změnily principy stanovení podpory a nastavení podmínek pro její získání a týkaly se převážně výroben elektřiny ze slunečního záření. V následujících řádcích bych ráda shrnula zásadní změny ZOZE přijaté v průběhu závěru roku 2010.

Novela ZOZE č. 137/2010 Sb. modifikovala ustanovení § 6 ZOZE o možném meziročním snížení výkupních cen, a to 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. Toto ustanovení bylo přijato v návaznosti na skokové snížení ceny fotovoltaických panelů a enormní rozvoj tohoto nejdražšího zdroje vyrábějícího elektřinu z obnovitelných zdrojů. Vzhledem ke značnému zvýšení objemu finančních prostředků potřebných na financování podpory dle ZOZE považovala exekutiva za nutné zavést určitý způsob regulace tak, aby nedošlo ke skokovému zvýšení příspěvku na obnovitelné zdroje energie. „*Při zachování současného principu financování dotace by na konci roku 2010 potřebná dotace všech obnovitelných zdrojů pro rok 2011 dosahovala úrovně téměř 30 mld. Kč, z toho pouze fotovoltaiky budou čerpat cca 19 mld. Kč. V současném systému financování podpory, které je prováděno prostřednictvím ceny příspěvku na obnovitelné zdroje v cenách elektřiny, by v důsledku meziročního navýšení ceny tohoto příspěvku z dnešních 166 Kč/MW na 547 Kč/MWh pro rok 2011 došlo k velkému zvýšení cen elektřiny pro domácnosti i pro průmyslové velkoodběratele.*“⁶⁷ Jak vyplývá z citovaného stanoviska MPO, bylo z jejich pohledu nutné jakýmkoliv dostupnými prostředky snížit výši finančních prostředků na podporu

⁶⁴ Která je navíc umístěna na střešní konstrukci nebo obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí.

⁶⁵ V případě uplatnění podpory formou výkupní ceny.

⁶⁶ V případě uplatnění podpory formou zeleného bonusu.

⁶⁷ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Stanovisko MPO. In Komentář k zákonu 180/2005 Sb.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.mojeenergie.cz/cz/zakon-c-180-2005-sb->](http://www.mojeenergie.cz/cz/zakon-c-180-2005-sb-).

výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, proto se zákonodárci rozhodli k tak razantnímu kroku.

Zároveň byla novelizována vyhláška 475/2005 Sb. ze dne 22. října 2010, konkrétně její příloha 3, kde došlo k modifikaci měrných investičních nákladů na 1 kWp výkonu solární elektrárny z původních 90.000 Kč na 55.000 Kč. Důležitost tohoto parametru spočívá v tom, že se na jeho základ kalkuluje doba návratnosti vložené investice. Zda byla tato změna ve své době odpovídající aktuálnímu vývoji na trhu, si netroufám hodnotit. Jisté je, že mnohé výpočty, zejména vypracované různými asociacemi majitelů solárních elektráren, oficiální výpočet zpochybňovaly a zpravidla uváděly minimální dosažitelné měrné investiční náklady na 1kWp výkonu solární elektrárny někde okolo hodnoty 78.000 Kč, přičemž tvrdily, že stanovené hodnoty 55.000 Kč/kWp instalovaného výkonu nebylo možné dosáhnout ani s využitím cenově nejdostupnějších technologií na trhu.

Vyhláška 475/2005 Sb. byla opětovně novelizována dne 24. listopadu 2011 pod č. 338/2011 Sb., přičemž došlo k mírnému zvýšení parametru měrných investičních nákladů na úroveň 60 tis. Kč/kWp.^{68 69}

Novela ZOZE č. 330/2010 Sb. změnila okruh příjemců podpory dle ZOZE, konkrétně jeho ustanovení § 3 odst. 1, přičemž nově se příjemci podpory mohli stát

⁶⁸ Dle vyjádření České fotovoltaické průmyslové asociace ze dne 6. 12. 2011 jsou stále podceněny náklady na instalaci: „Celkové měrné investiční náklady (tedy náklady na instalovaný kilowat špičkového výkonu, kWp) se v současnosti pohybují kolem 65 –70 tisíc Kč/kWp. Potvrdil to průzkum trhu, který realizovala Česká fotovoltaická průmyslová asociace právě pro účely dodání relevantních dat ERÚ, který podporu vypočítává. Uvedené hodnoty potvrzují rovněž analýzy ČVUT, které byly prezentovány na schůzce k technicko-ekonomickým parametrům investic do obnovitelných zdrojů, jež se konala v září tohoto roku.“ Srovnej EKOLIST.CZ. *Energetický regulační úřad nově stanovil podporu obnovitelných zdrojů v rozporu se zákonem.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/tiskove-zpravy/energeticky-regulacni-urad-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonom>](http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/tiskove-zpravy/energeticky-regulacni-urad-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonom).

⁶⁹ Dle vyjádření ERU ze dne 12. 12. 2011: „Celý proces novelizace vyhlášky proběhl v souladu s platnými právními předpisy ČR, a to včetně vypořádání zásadních připomínek. Úprava parametrů při letošní novele vyhlášky vycházela, stejně jako v minulých letech, z rozsáhlého souboru analyzovaných dat, a to nejenom od České fotovoltaické průmyslové asociace (CZEPHO). Energetický regulační úřad do návrhu měrných investičních nákladů fotovoltaických elektráren také zahrnul předpokládaný vývoj investičních nákladů těchto zdrojů v roce 2012. Získané podklady vedly Energetický regulační úřad k závěru, že parametr měrných investičních nákladů na úrovni 60 tis. Kč/kWp odpovídá očekávanému stavu na trhu v průběhu roku 2012.“ Srovnej:

ERÚ. *ERÚ postupoval při stanovení výkupních cen v souladu s platnými právními předpisy České republiky* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.solarnews.cz/vyjadreni-eru-k-clanku-czepo-z-6-12-2011-eru-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonom>](http://www.solarnews.cz/vyjadreni-eru-k-clanku-czepo-z-6-12-2011-eru-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonom).

pouze výrobci elektřiny, kteří vyráběli elektřinu z obnovitelných zdrojů ve výrobnách elektřiny na území České republiky připojených do elektrizační soustavy⁷⁰ České republiky přímo, prostřednictvím odběrného místa nebo prostřednictvím jiné výrobní elektřiny připojené k elektrizační soustavě České republiky⁷¹. Dále doplnila do § 3 ZOZE odst. 5, který výrazně omezoval spektrum příjemců podpory dle ZOZE pro výrobce vyrábějící elektřinu ze slunečního záření. Nově se měla podpora vztahovat pouze na elektřinu vyrobenou ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výrobní do 30 kWp, která je umístěna na střešní konstrukci nebo na obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí České republiky. Článek II předmětné novely přechodnými ustanoveními omezil účinnost novely, přičemž právo na podporu výroby elektřiny ze zdrojů využívajících energii slunečního záření připojených do přenosové nebo distribuční soustavy vzniklé podle právních předpisů platných a účinných ke dni účinnosti novely zůstalo zachováno. U zdrojů nepřipojených do přenosové či distribuční soustavy⁷² uvedených do provozu před dnem nabytí účinnosti novely novela zachovala právo na podporu podle předpisů platných ke dni účinnosti novely, pokud by byl takový zdroj do přenosové nebo distribuční soustavy připojen do 12 měsíců ode dne nabytí účinnosti novely. Pro účely stanovení podpory⁷³ se takový zdroj měl považovat za uvedený do provozu dnem, kdy došlo k jeho připojení k přenosové nebo k distribuční soustavě. V praxi tedy novela přinesla 2 novinky:

- Tzv. ostrovní systémy (zdroje nepřipojené do přenosové či distribuční soustavy) měly dle přechodného ustanovení výše zmíněné novely možnost se připojit do 31. prosince 2011 (uvedené ustanovení novely nabylo účinnosti dne 1. 1. 2011), přičemž právo na podporu v případě, že se výrobní připojí do distribuční soustavy v uvedeném termínu, zůstalo

⁷⁰ Definované v § 2 EZ jako vzájemně propojený soubor zařízení pro výrobu, přenos, transformaci a distribuci elektřiny, včetně elektrických přípojek, přímých vedení, a systémy měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky, a to na území České republiky.

⁷¹ S výjimkou větrných elektráren umístěných na rozloze 1 km² o celkovém instalovaném výkonu nad 20 MWe. V případě výroby elektřiny z biomasy se podpora vztahuje na druhy a způsoby využití biomasy, které z hlediska ochrany životního prostředí stanoví prováděcí právní předpis.

⁷² Tzv. ostrovní systémy – fotovoltaické elektrárny fungující nezávisle na rozvodné elektrické síti. Využívají se v místech bez elektrického vedení a přípojky, vyrobenou energii samostatně spotřebovávají.

⁷³ Viz Cenové rozhodnutí ERU.

zachováno. Pro účely stanovení podpory se dle znění novely však takový zdroj považoval za zdroj uvedený do provozu až dnem, kdy došlo k jeho připojení k přenosové nebo k distribuční soustavě, tzn., že v těchto případech byly aplikovány výkupní ceny pro rok 2011⁷⁴ nezávisle na datu původního uvedení ostrovního systému do provozu.

- Solární elektrárny uvedené do provozu po 1. březnu 2011, kdy uvedení ustanovení novely nabylo účinnosti, neměly dále nárok na podporu dle ZOZE, s výjimkou tzv. střechních systémů do 30 kWp instalovaného výkonu.

Důvodem pro zrušení podpory pro ostrovní systémy byla obava ze zneužívání výhod ostrovních systémů a neefektivní využití energie v nich vyrobených. „*Tento princip za současné situace může být výrazně zneužíván u výroben nepřipojených do elektrizační soustavy – takzvaných ostrovních systémů. Je vysoce pravděpodobné, že z důvodu nepřipojování výrobci zvolí tuto možnost a požádají o podporu na vlastní spotřebu elektřiny. Za situace, kdy je vysoký rozdíl mezi výkupní cenou a příspěvkem na výrobu, systém nemotivuje k efektivnímu využití vlastní spotřeby. To může být zneužito k čerpání příspěvku a neefektivnímu využívání či maření vyrobené energie.*“⁷⁵

Novela ZOZE č. 402/2010 Sb. zavedla již výše zmíněné odvody z elektřiny ze slunečního záření, a to ve výši 26 % z výkupní ceny a 28 % ze zeleného bonusu. Zákon č. 402/2010 Sb. byl přijat tak, že v Poslanecké sněmovně byla výrazně zkrácena lhůta k projednání návrhu ve výborech (na pouhé 4 dny) i lhůta mezi 2. a 3. čtením (na 48 hodin). Účinnosti tento zákon pak nabyl jen nedlouho předtím, než jím zavedená odvodová povinnost dolehla na jeho adresáty – pouhé čtyři dny, počítaje v to i den vyhlášení zákona. Navíc se původně jednalo o vládním návrhu zákona. Opatření působící v oblasti podpory výroby elektřiny ze solární energie byla do návrhu zákona doplněna až komplexním pozměňovacím návrhem přijatým v hospodářském výboru Poslanecké sněmovny. Tím bylo vyloučeno posouzení navrhované úpravy Legislativní radou vlády i vládou samotnou.

⁷⁴ Viz Cenové rozhodnutí ERU 2/2010.

⁷⁵ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Důvodová zpráva k zákonu 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.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z ASPI.

Novelou zákona č. 180/2005 Sb. byly změněny i další zákony, a to z důvodu potřeby zajistit další zdroje financování výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů – např. o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. Zde se změna týkala uvalení daně darovací na bezúplatně nabyté povolenky na emise skleníkových plynů. V zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, byly zvýšeny odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) v závislosti na nově zavedených třídách ochrany ZPF; přechodná ustanovení však stanovila, že řízení o udělení souhlasu k odnětí půdy ze ZPF zahájena přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 402/2010 Sb. se mají dokončit podle dosavadních právních předpisů a že při rozhodování o odvodech podle nově zavedených tříd ochrany orgán ochrany ZPF má vycházet z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů (čl. V zákona č. 402/2010 Sb.).

Uvedené změny ZOZE vyústily až v návrh skupiny senátorů na zrušení poslední jmenované novely podaný Ústavnímu soudu České republiky. Jejich alespoň na první pohled retroaktivní charakter zároveň vyvolal nevoli investorů do obnovitelných zdrojů energie. Lze konstatovat, že změny pravděpodobně přišly pozdě a nereagovaly pružně na situaci na trhu technologií a technologický vývoj. Nevhodné nastavení parametrů stanovení výše podpory neumožnilo regulatornímu orgánu (ERÚ) jeho cenovým rozhodnutím pružně reagovat na vývoj na trhu. Vzhledem k dikci ZOZE, který v době svého vzniku nepředpokládal tak prudké snížení vstupních investičních nákladů, bylo nutné zákon novelizovat prostřednictvím řádného legislativního procesu, což samo o sobě představuje velkou překážku pro pružnou reakci legislativní úpravy na vývoj na trhu.

Otázku, do jaké míry bylo otálení s implementací novelizujících předpisů způsobeno i jinými vlivy a jaká byla politická vůle zákonodárců k včasné reakci na vývoj na trhu, přitom ponechám raději otevřenou...

5.4 Platná právní úprava obnovitelných zdrojů energie v České republice

5.4.1 Proces přijetí nového zákona

Průběh legislativního procesu při přijímání vládního návrhu nového zákona o podporovaných zdrojích elektrické energie (dále jen „NZPZE“) nelze rozhodně označit za hladký. NZPZE byl vládou předložen Poslanecké sněmovně dne 23. 5. 2011. První čtení proběhlo dne 17. 6. 2011 na 19. schůzi poslanecké sněmovny, kde byl návrh dále přikázán k projednání. Po podrobné rozpravě v rámci druhého čtení byly podané pozměňovací návrhy zapracovány do textu zákona. Třetí čtení proběhlo 9. 11. 2011 na 30. schůzi Poslanecké sněmovny, kde byl návrh zákona schválen. Poslanecká sněmovna postoupila dne 13. 12. 2011 návrh zákona Senátu, který návrh vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy. O návrhu zákona vráceném Senátem bylo hlasováno 31. 1. 2012 na 33. schůzi. Sněmovna zákon přijala a zákon byl doručen prezidentovi k podepsání. Prezident však zákon nepodepsal a vrátil poslanecké sněmovně zpět.

Ze stanoviska prezidenta⁷⁶ byly zřejmé důvody, které ho k vetování zákona vedly, šlo zejména o rozšíření okruhu podporovaných zdrojů elektrické energie, které *„přinese nejen nové náklady pro veřejné rozpočty, ale také zvýšení cen energií, které platí občané a podniky, a to způsobem, který nyní nikdo není schopen ani odhadnout.“* Za zásadní úskalí považoval prezident republiky otázku kvality navrhovaného zákona, zejména s ohledem na přesné vymezení okruhu osob, které budou mít na podporu nárok. Prezident měl za to, že *„pokud by to vše bylo doplněno až podzákonnými právními předpisy, dostaly by se takové předpisy do rozporu s Ústavou a s Listinou základních práv a svobod, protože prostřednictvím nařízení a vyhlášek lze na základě zákona stanovit jen technické detaily jeho provádění, nikoli vlastní práva a povinnosti občanů.“*

Energetický regulační úřad vnímal prezidentské veto zákona o podporovaných zdrojích energie jako reálnou možnost k jeho přepracování a omezení dopadu podpory

⁷⁶ Dostupné z [www: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=369&ct1=10](http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=369&ct1=10).

obnovitelných zdrojů do cen elektřiny a plynu, zatímco Ministerstvo průmyslu a obchodu naopak k prezidentskému vetu vyjádřilo námitky.⁷⁷

Poslanecká sněmovna však zákon schválila nadpoloviční většinou všech poslanců v nezměněné podobě. Zákon byl tedy vyhlášen 30. 5. 2012 ve Sbírce zákonů v částce 59 pod číslem 165/2012 Sb.

5.4.2 Členění a struktura nového zákona, srovnání se starší právní úpravou

NZPZE obsahuje celkem 62 paragrafů členěných do sedmi částí. Na rozdíl od ustanovení § 1 ZOZE pokrývá kromě podpory výroby elektřiny i podporu výroby tepla a vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla. Dále je v ustanovení § 1 NZPZE zmíněn obsah a tvorba Národního akčního plánu České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů (dále jen „NAP“), o němž bude pojednáno v další podkapitole této práce, a podmínky pro vydávání, evidenci a uznávání záruk původu energie z obnovitelných zdrojů a pro vydávání osvědčení o původu elektřiny vyrobené z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (dále jen „KVET“) nebo druhotných zdrojů.

NZPZE na rozdíl od ZOZE *expressis verbis* stanoví jako předmět zákonné úpravy i financování podpory na úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny z podporovaných zdrojů, biometanu a poskytnutí dotace operátorovi trhu na úhradu těchto nákladů a odvod z elektřiny ze slunečního záření.

Ustanovení § 2 NZPZE přineslo ve srovnání se ZOZE některé úpravy zákonných definic, zejména s ohledem na podporu výroby tepla a KVET. Dále ustanovení § 2 s ohledem na změnu struktury podpory, o které bude pojednáno níže, přináší definice vykupujícího⁷⁸ a povinně vykupujícího⁷⁹ a tzv. hodinové ceny⁸⁰.

⁷⁷ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Při zachování legislativy obnovitelných zdrojů hrozí potíže* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: http://www.solarnews.cz/mpo-pri-zachovani-legislativy-obnovitelných-zdroju-hrozi-potize](http://www.solarnews.cz/mpo-pri-zachovani-legislativy-obnovitelných-zdroju-hrozi-potize).

⁷⁸ Obchodník s elektřinou, který vykupuje vyrobenou elektřinu od výrobce.

⁷⁹ Obchodník s elektřinou určený tímto zákonem nebo vybraný ministerstvem, který vykupuje elektřinu od výrobce z obnovitelného zdroje vyrobenou ve výrobně elektřiny na vymezeném území.

⁸⁰ Cena elektřiny na denním trhu s elektřinou organizovaném operátorem trhu; v případech, kdy není denní trh s elektřinou organizován, rozumí se hodinovou cenou pevná jednotková cena elektřiny pro zvláštní režim zúčtování ve stavech nouze stanovená cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu.

NZPZE akcentuje tzv. Národní akční plán. NAP, vypracovávaný a pravidelně aktualizovaný Ministerstvem průmyslu a obchodu a schvalovaný vládou, jehož plnění vyhodnocuje ministerstvo nejméně jedenkrát za 2 roky, obsahuje opatření a způsob dosažení závazných cílů podílů energie z obnovitelných zdrojů, průběžných dílčích cílů podílu energie z obnovitelných zdrojů a předpokládané hodnoty vyrobené energie a instalovaných výkonů pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů.

NAP má dle NZPZE přispívat k naplňování závazných cílů podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie a hrubé konečné spotřebě energie v dopravě v České republice v roce 2020 a stanovit průběžné dílčí cíle podílů energie z obnovitelných zdrojů.

Podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie je popsána v ustanovení § 4. Podpora se vztahuje pouze na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů ve výrobních elektřinách na území České republiky připojených k elektrizační soustavě České republiky přímo nebo prostřednictvím odběrného místa nebo prostřednictvím jiné výrobní elektřiny připojené k elektrizační soustavě České republiky. Podpora se nově má vztahovat rovněž na elektřinu vyrobenou v ostrovních systémech s instalovaným výkonem do 30 kW umístěných na stavbě nebo stavebním pozemku nebo dalších s tímto stavebním pozemkem souvisejících pozemkových parcelách za podmínky jejího účelného využití⁸¹. Pro účely podpory bude nadále nutné splnit parametry minimální účinnosti stanovené prováděcím právním předpisem. Podpora bude stanovena s ohledem na předpokládané hodnoty výroby energie a instalované výkony pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů pro jednotlivé roky do roku 2020 uvedené v NAP.

U energie vyrobené ve fotovoltaických elektrárnách se podpora bude vztahovat pouze na elektřinu vyrobenou ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výrobní do 30 kWp, která je umístěna na střešní konstrukci nebo na obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí; podporována je pouze elektřina vyrobená v jedné výrobně elektřiny do 30 kWp, která je umístěna na jedné střešní konstrukci nebo na obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí.

Rozsah a výši podpory bude i nadále stanovovat ERÚ prostřednictvím cenového rozhodnutí, při zachování 15leté doby návratnosti investic za podmínky splnění daných

⁸¹ Účelné využití bude definováno v prováděcím právním předpise.

technických a ekonomických parametrů. V případě, že pro daný druh obnovitelného zdroje k 30. dubnu roku, ve kterém se o podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů rozhoduje, budou v právní moci rozhodnutí o udělení licence na výrobu elektřiny s celkovým instalovaným výkonem výroben elektřiny převyšujícím hodnoty předpokládaného instalovaného výkonu stanoveného v NAP pro následující rok, ERÚ pro výrobní elektřiny uvedené do provozu od 1. ledna následujícího roku podporu elektřiny z obnovitelných zdrojů pro daný druh obnovitelného zdroje nestanoví. Podpora výroby elektřiny bude i nadále prováděna formou zelených bonusů nebo výkupních cen. Právo zvolit podporu elektřiny formou výkupních cen bude mít pouze výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů využívající energii vody, a to ve výrobně elektřiny o instalovaném výkonu do 10 MW včetně, a ostatní výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů ve výrobně elektřiny o instalovaném výkonu do 100 kW včetně, mimo ostrovních systémů. V ostatních případech se použije podpora elektřiny formou zelených bonusů. Zelený bonus bude poskytován v ročním nebo hodinovém režimu. Hodinový zelený bonus bude vyplácen na elektřinu vyrobenou ve výrobně elektřiny z OZE do 100 kW, elektřinu vyrobenou z komunálního odpadu nebo vyrobenou společným spalováním obnovitelných a neobnovitelných zdrojů energie. Režim hodinového zeleného bonusu se bude vztahovat na elektřinu vyrobenou ve výrobnách s instalovaným výkonem nad 100 kW s výjimkou elektřiny vyrobené z komunálního odpadu nebo vyrobené společným spalováním obnovitelných a neobnovitelných zdrojů energie.

Podpora v podobě výkupních cen se nesmí meziročně snížit o více než 5 %⁸² nebo zvýšit o více než 15 %. Zároveň pro rok, kdy je výroba uvedena do provozu, nesmí výkupní cena činit více než 4.500 Kč za MWh⁸³. NZPZE přiznává operátorovi trhu s elektřinou právo na úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny. Tyto náklady mu budou hrazeny provozovatelem regionální distribuční soustavy a provozovatelem přenosové soustavy z finančních prostředků, které tvoří složku ceny za přenos elektřiny a ceny za distribuci elektřiny na krytí nákladů spojených s podporou elektřiny, a dále z dotací z prostředků státního rozpočtu. Povinně vykupujícím pro účely NZPZE bude do

⁸² Pokud doba návratnosti investice neklesne pod 12 let.

⁸³ Srovnej např. cenové rozhodnutí ERÚ č. 4 a 5/2009, kdy pro zdroje s instalovaným výkonem nad 30 kW včetně a uvedené do provozu v roce 2010, činila výkupní cena 12.150 Kč/MWh a zelený bonus 11.180 Kč/MWh.

jeho výběru, který byl svěřen do pravomoci MPO, dodavatel poslední instance⁸⁴. Povinně vykupující bude povinně vykupovat elektřinu z obnovitelných zdrojů elektrické energie, na kterou se vztahuje podpora, hradit výrobci výkupní cenu nebo zelený bonus a převezme též odpovědnost za odchylku.

Odvod z elektřiny ze slunečního záření je upraven téměř zcela identicky s právní úpravou v rámci ZOZE.

Kontrolu dodržování zákona, s výjimkou správy odvodu, má provádět Státní energetická inspekce. Pravomoc k rozhodování sporů týkajících se podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla a podpory biometanu nebo týkajících se podpory tepla, jakožto i dalších sporů NZPZE přímo definovaných je v rámci NZPZE svěřena ERÚ. K vydání prováděcích právních předpisů jsou zmocněny MPO a ERÚ.

Lze jen doufat, že nový zákon přispěje k větší transparentnosti stanovení výše podpory obnovitelných zdrojů energie a zároveň dá regulátorovi dostatečné pravomoci k tomu, aby mohl pružně reagovat na vývoj na trhu, a nedojde tak k opakování situace roku 2010.

5.4.3 Změny dalších zákonů v rámci NZPZE

Součástí NZPZE je i novela EZ a ZHE. V rámci předmětných novel jsou kromě dalších drobných změn rozšířeny pravomoci MPO v rámci výkonu státní správy v energetických odvětvích v návaznosti na některé instituty ustanovené v rámci NZPZE.

Novela zákona o odpadech dále upravuje sběr elektroodpadu ze solárních panelů, které jsou součástí výroben elektřiny s celkovým instalovaným výkonem do 30 kW, a financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů. Pro solární panely uvedené na trh po dni 1. ledna 2013 zajistí financování odděleného sběru, zpracování, využití a odstranění výrobce. Před uvedením solárních panelů na trh je výrobce povinen poskytnout záruku prokazující, že nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů bude finančně zajištěno. Pro solární panely uvedené na trh do dne 1. ledna 2013 zajistí financování předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů, včetně plnění těchto povinností, provozovatel solární elektrárny. Tuto povinnost musí zajistit prostřednictvím rovnoměrných dílčích plateb příspěvků, poskytovaných minimálně s roční periodicitou, počínaje od 1. ledna 2014.

⁸⁴ Jak je definován v ustanovení § 12a EZ.

5.5 Výkon státní správy v energetice

5.5.1 Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy pro energetiku⁸⁵. EZ do působnosti ministerstva⁸⁶ svěřuje vydávání státní autorizace na výstavbu výroben elektřiny a na výstavbu vybraných plynových zařízení podle podmínek uvedených ve zvláštní části tohoto zákona a zpracování státní energetické koncepce a NAP. Ministerstvo dále zabezpečuje plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a informování Evropské komise o zákonem stanovených otázkách. Ministerstvo dále zajišťuje mimosoudní urovnávání sporů v energetických odvětvích, sleduje dodržování požadavků na bezpečnost a spolehlivost elektrizační a plynárenské soustavy a předává Energetickému regulačnímu úřadu a Státní energetické inspekci informace a údaje nezbytné pro výkon jejich působnosti.

Podle NZPZE je do působnosti ministerstva svěřeno zpracování a aktualizace NAP a je stanoven i postup zpracování návrhu NAP⁸⁷. Plnění Národního akčního plánu vyhodnocuje ministerstvo nejméně jedenkrát za 2 roky a o výsledcích vyhodnocení dále informuje vládu.

Dle NZPZE je ministerstvo oprávněno vyhláškou stanovit zejména druhy a parametry podporovaných obnovitelných zdrojů a způsoby jejich využití pro výrobu elektřiny, minimální účinnosti užití energie ve výrobnách elektřiny, způsob měření a výpočtu vyrobeného množství elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

⁸⁵ Podle ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ Ustanovení § 16 EZ.

⁸⁷ Při zpracování návrhu Národního akčního plánu ministerstvo vychází ze Státní energetické koncepce, očekávaného zvyšování energetické účinnosti a úspor energie a posouzení nezbytnosti budování nové energetické infrastruktury a soustav zásobování tepelnou energií využívajících energii z obnovitelných zdrojů.

5.5.2 Energetický regulační úřad

Energetický regulační úřad (ERÚ, úřad) byl zřízen 1. ledna 2001 EZ⁸⁸ jako ústřední orgán státní správy pro výkon regulace v energetice.

Úřad sídlí v Jihlavě, dislokované pracoviště je v Praze. Řídí ho předseda, kterého na 5 let jmenuje a odvolává vláda.⁸⁹

Energetický regulační úřad funguje nezávisle pouze v rámci daném zákony a ostatními právními předpisy, přičemž nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu České republiky, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkonné moci nebo fyzické nebo právnické osoby. Energetický regulační úřad je povinen zajistit transparentnost a předvídatelnost výkonu svých pravomocí. Vzhledem k tomu, že se jedná o ústřední orgán státní správy, působnost ERÚ je vymezená celým územím České republiky. Kompetence ERÚ jsou stanoveny příslušnými ustanoveními EZ, zejména jeho ustanovením § 17. Mezi jeho hlavní oblasti působnosti patří zejména regulace cen, podpora hospodářské soutěže v energetických odvětvích, výkon dohledu nad trhy v energetických odvětvích, podpora využívání obnovitelných a druhotných zdrojů energie, podpora kombinované výroby elektřiny a tepla a ochrana zájmů zákazníků a spotřebitelů. ERÚ též uděluje licence podle EZ.

Mezi důležitou pravomoc ERÚ stanovenou ustanovením §17 odst. 7 písm. a), b), c) a d) EZ patří rozhodování sporů týkajících se soukromoprávních záležitostí držitelů licencí. Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 13. 4. 2010, č. j. Konf. 108/2009 – 11, jsou spory podle § 17 odst. 7 EZ spory soukromoprávní povahy. Jedná se zejména o spory o uzavření smlouvy podle EZ mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem a spory o omezení, přerušení nebo obnovení dodávek nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie z důvodu neoprávněného odběru nebo neoprávněné distribuce, spory o připojení nebo přístupu k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě nebo spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů.

Navíc, s ohledem na snahu o rychlé řešení smluvních sporů⁹⁰, ERÚ též může rozhodovat o splnění povinností ze smluv mezi držiteli licencí i v případech, ve kterých

⁸⁸ Ustanovením § 17 EZ.

⁸⁹ Ustanovení §17b EZ.

by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu⁹¹, a to pokud s pravomocí Energetického regulačního úřadu rozhodovat vzniklý spor souhlasí všichni účastníci řízení. Pravomocné rozhodnutí ERÚ pak nahrazuje projev vůle účastníků řízení. Výše uvedená řízení se řídí EZ, přičemž se subsidiárně použije i zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen “SŘ”), zejména jeho ustanovení § 141. ERÚ v řízeních vychází pouze z důkazů navržených účastníky.

Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí ERÚ je rozklad.⁹² O rozkladu rozhoduje předseda ERÚ. Proti rozhodnutí předsedy ERÚ o rozkladu lze podat k okresnímu soudu žalobu podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „OSŘ”), vzhledem k tomu, jak jsem již uvedla výše, že se v daných případech jedná o spory soukromoprávního charakteru. Projednávání a rozhodování ve věcech soukromoprávních náleží obecným soudům.⁹³ Proti rozhodnutí okresního soudu ve věci je možné se odvolat k příslušnému krajskému soudu, přičemž odvolání má odkladný účinek. Proti rozhodnutí o odvolání lze podat dovolání k Nejvyššímu soudu, kde podání dovolání k Nejvyššímu soudu však již odkladný účinek nemá.

5.5.3 Státní energetická inspekce

Státní energetická inspekce je orgánem státní správy s postavením a působností určenou hlavou IV. EZ, ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb. o hospodaření s energií a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů. Státní energetická inspekce kontroluje na návrh ministerstva, Energetického regulačního úřadu nebo z vlastního podnětu dodržování ZHE a ZOZE je oprávněna ukládat pokuty za porušení těchto právních předpisů. Při výkonu kontroly se Státní energetická inspekce řídí zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

⁹⁰ BOUŠOVÁ I., a kol., *Energetická legislativa v kostce*, 3. vydání, Praha : Done s.r.o., 2009, s. 57.

⁹¹ Ustanovení § 17 odst. 7 písm. b EZ.

⁹² V souladu s ustanovením § 81 a § 152 SŘ.

⁹³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, č. j. 7 As 58/2003-104 a ze dne 30. 11. 2010, č. j. 8 As 15/2010-106, dostupná na www.nssoud.cz.

5.6 *Shrnutí*

V současnosti platná právní úprava podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů v České republice navazuje na platnou právní úpravu mezinárodní a evropskou.

Snahy o kodifikaci právní úpravy v oblasti energetiky byly v ČR patrné již před rokem 1989, tyto zákony však neodrážely základní principy tržního hospodářství, a proto byly v 90. letech zcela přepracovány v návaznosti na nově vytyčené cíle dalšího vývoje a nové směřování energetické politiky ČR. Aktuálně platný zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích byl publikován ve sbírce zákonů pod číslem 458/2000 Sb. a nabyl účinnosti k 1. 1. 2001. Tento zákon upravuje předmět a pojmy právní úpravy, obsahuje definici pojmu podnikání v energetických odvětvích, právní úpravu licenčních řízení a výkon státní správy na úseku energetiky. Prostřednictvím tohoto zákona byl zřízen i Energetický regulační úřad jako ústřední orgán státní správy pro výkon regulace v energetice.

Po vstupu České republiky do EU vznikla vzhledem k jejím závazkům v oblasti zvyšování podílů obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie nutnost kodifikace právní úpravy podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Výsledkem bylo přijetí zákona č. 180/2005 Sb, o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, který měl pomoci vytvořit podmínky pro naplnění indikativního cíle podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v České republice ve výši 8 % k roku 2010 a vytvořit podmínky pro další zvyšování tohoto podílu po roce 2010. Za klíčové ustanovení zákona je možné považovat, že pro zařízení uvedená do provozu po dni nabytí jeho účinnosti mělo být dosaženo patnáctileté doby návratnosti investic do výroben energie z obnovitelných zdrojů.

Tento zákon byl v minulosti několikrát novelizován, zejména v návaznosti na výrazné snížení investičních nákladů na výstavbu solárních elektráren a omezenou pravomoc Energetického regulačního úřadu dostatečně regulovat podporu, přičemž jednotlivé novely byly předmětem bouřlivých diskuzí mezi odbornou i laickou veřejností a vyústily i v řadu soudních a regulatorních sporů, jelikož výrazně zasáhly do způsobu podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

Došlo především k modifikaci ustanovení o maximálním 5% meziročním snížení výkupních cen a bylo stanoveno, že toto ustanovení se nepoužije 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. Navíc byla zrušena podpora pro tzv. ostrovní systémy (výrobní nepřipojené k elektrizační soustavě) a bylo stanoveno, že od 1. března 2011 se v případě elektřiny vyrobené využitím energie slunečního záření podpora vztahuje pouze na elektřinu vyrobenou ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výrobní do 30 kWp, která je umístěna na střešní konstrukci. Nejkontroverznější novela zavedla odvod (srážkovou daň) ve výši 26 %⁹⁴ za elektřinu vyrobenou 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.

Výše uvedené novely byly motivované snahou exekutivy o zmenšení objemu finančních prostředků potřebných na financování podpory, aby nedošlo ke skokovému zvýšení příspěvku na obnovitelné zdroje energie, jehož náklady by nesli řadoví odběratelé energie.

Po dlouhých diskusích a zdoluhavém legislativním procesu (byl schválen až nadpoloviční většinou všech poslanců potom, co ho prezident odmítl podepsat) byl přijat nový zákon o podporovaných zdrojích energie, uveřejněný ve sbírce zákonů pod 165/2012 Sb.

Podle nového zákona se má podpora vztahovat pouze na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů ve výrobnách elektřiny na území České republiky připojených k elektrizační soustavě České republiky přímo nebo prostřednictvím odběrného místa nebo prostřednictvím jiné výrobní elektřiny připojené k elektrizační soustavě České republiky. Podpora se však nově má vztahovat rovněž na elektřinu vyrobenou v ostrovních systémech s instalovaným výkonem do 30 kW umístěných na stavbě nebo stavebním pozemku nebo dalších s tímto stavebním pozemkem souvisejících pozemkových parcelách za podmínky jejího účelného využití. Rozsah a výši podpory bude i nadále stanovovat ERÚ prostřednictvím cenového rozhodnutí, při zachování 15leté doby návratnosti investic za podmínky splnění daných technických a ekonomických parametrů. Právní úprava odvodu z elektřiny ze slunečního záření je v novém zákoně upravena téměř identicky s předchozí právní úpravou. Nový zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2013, s výjimkami stanovenými v přechodných ustanoveních zákona. Součástí novely je i novela zákona o odpadech upravující nakládání s odpadem ze solárních panelů.

⁹⁴ Resp. 28 %.

6 Finanční a fiskální aspekty výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů

Platná zákonná úprava obnovitelných zdrojů energie v České republice je svázána s finančními a fiskálními aspekty provozu těchto zdrojů a představuje i základní rámec, na jehož základě se určují výše podpor výroby energie z obnovitelných zdrojů. Účinným nástrojem podpory či naopak represe je pak bez diskuze i fiskální politika státu ve vztahu k výrobcům energie z obnovitelných zdrojů na jeho území. Vývoj fiskální politiky České republiky ve vztahu k výrobcům energie z obnovitelných zdrojů víceméně odrážel vývoj právní úpravy obnovitelných zdrojů. Snahy České republiky o omezení prudkého nárůstu počtu výroben elektřiny ze solární energie vyvrcholily zavedením tzv. „odvodu“, tj. zvláštní selektivní srážkové daně uvalené na výkupní ceny a zelené bonusy, které tvoří příjem výroben elektřiny ze slunečního záření. V následujících podkapitolách této práce bych se ráda zaměřila na mechanismus stanovování výše podpory pro výrobní energie z obnovitelných zdrojů a detailně analyzovala vývoj fiskální politiky České republiky ve vztahu k obnovitelným zdrojům elektrické energie.

6.1 Určování výkupních cen elektrické energie vyrobené z obnovitelných zdrojů

6.1.1 Cenová rozhodnutí ERÚ

Cenová rozhodnutí ERÚ stanovují výkupní ceny a výši zelených bonusů pro jednotlivé obnovitelné elektrické energie, a to též s ohledem na den jejich uvedení do provozu. U nově zřizované výrobní připojené do distribuční soustavy nebo přenosové soustavy se dnem uvedení do provozu rozumí den, kdy nabyla právní moc licence na výrobu elektřiny a bylo ze strany provozovatele distribuční soustavy nebo provozovatele přenosové soustavy provedeno paralelní připojení výrobní k distribuční nebo přenosové soustavě.⁹⁵

Cenová rozhodnutí vydává ERÚ na základě ustanovení § 17 odst. 4 EZ. Dle tohoto ustanovení ERÚ rozhoduje o regulaci cen podle zákona č. 526/1990 S., o cenách,

⁹⁵ Viz Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2010.

v platném znění (dále jen jako „zákon o cenách“) a dle ustanovení § 6 odst. 1 ZOZE. ERÚ je ústředním orgánem státní správy a tedy správním úřadem zřízeným zákonem⁹⁶. ERÚ je tedy oprávněn vydávat právní předpisy, je-li tomu zmocněn zákonem⁹⁷, a mimo to může vydávat i jiné právní akty, které právním předpisem nejsou. Lze konstatovat, že cenové rozhodnutí ERÚ je právním předpisem, neboť splňuje veškeré požadované znaky právního předpisu: regulativnost, právní závaznost, obecnost a vynutitelnost státní mocí.⁹⁸ V prosinci 2011 bylo ze strany České fotovoltaické průmyslové asociace vydáno tiskové prohlášení, v němž byl napaden způsob stanovení výkupních cen elektrické energie a některých proměnných důležitých pro jejich výpočet. ERÚ toto nařčení vyvrátil ve svém vyjádření ze dne 12. 12. 2011.⁹⁹

Pro rok 2011 bylo aktuální Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2010 ze dne 8. listopadu 2010¹⁰⁰, kterým se stanovuje podpora pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů. Tímto cenovým rozhodnutím byla výrazně snížena podpora pro výrobu elektřiny využitím slunečního záření ve zdrojích uvedených do provozu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 (s využitím výše popsaného odstranění 5% „brzdy“ meziročního snižování výkupních cen provedeného zákonem č. 137/2010 Sb.).¹⁰¹

⁹⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, v platném znění.

⁹⁷ Čl. 79 odst. 3 Ústavy.

⁹⁸ Vyhodnocení cenového rozhodnutí ERÚ jako právního předpisu lze dovodit z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, jímž tento odmítl návrh na zrušení rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27. 11. 2001, č. j. 31819/2001-611.

⁹⁹ Srovnej:

CZEPHO. *Energetický regulační úřad nově stanovil podporu obnovitelných zdrojů v rozporu se zákonem.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/tiskove-zpravy/energeticky-regulacni-urad-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonom>](http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/tiskove-zpravy/energeticky-regulacni-urad-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonom).

ERÚ. *ERÚ postupoval při stanovení výkupních cen v souladu s platnými právními předpisy České republiky* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.solarnews.cz/vyjadreni-eru-k-clanku-czepho-z-6-12-2011-eru-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonom>](http://www.solarnews.cz/vyjadreni-eru-k-clanku-czepho-z-6-12-2011-eru-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonom).

¹⁰⁰ Pozn.: pro rok 2012 stanoví výkupní ceny Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 7/2011 ze dne 23. listopadu 2011.

¹⁰¹ Například výkupní cena elektřiny dodané do sítě pro zdroj s instalovaným výkonem nad 100 kW byla snížena na 5,50 Kč za kWh (z výkupní ceny 12,15 Kč za kWh platné pro zdroj se stejným instalovaným výkonem v r. 2010) (bod 1.9. cenového rozhodnutí).

Ze strany investorů do FVE byly vzneseny námitky, že nebylo objektivně možné s takto stanovenou výkupní cenou dosáhnout patnáctileté návratnosti vložené investice. Je zřejmě namístě připomenout, že výše uvedená výkupní cena se týkala pouze zdrojů uvedených do provozu v roce 2011.¹⁰²¹⁰³ Jakkoliv byly uvedené výpočty investorů přesvědčivé a i přes velký zájem investorů do solárních elektráren, kteří uvedli své zdroje do provozu v roce 2011, brojit proti Cenovému rozhodnutí ERÚ jako právnímu předpisu ve smyslu ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, mi není známo, že by k dnešnímu dni Ústavní soud řešil zrušení Cenového rozhodnutí ERÚ jako právního předpisu pro jeho nesoulad s ústavu, potažmo zákony.

6.2 Daňové aspekty výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů

6.2.1 Výroba elektrické energie z obnovitelných zdrojů energie z pohledu daně z příjmů

Problematiku daně z příjmu řeší zákon o dani z příjmu („ZDP“). Do konce roku 2010 byly dle ZDP ve znění platném do 31. 12. 2010 od daní z příjmu fyzických osob (na základě úpravy § 4 odst. 1 písm. e) ZDP) a od daně z příjmu právnických osob (na základě ustanovení § 19 odst. 1 písm. d) ZDP) příjmy z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW¹⁰⁴, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení, zařízení na výrobu a energetické využití bioplynu biologicky degradovatelných látek stanovených zvláštním předpisem a zařízení na využití geotermální energie osvobozeny od daně z příjmů, a to v roce uvedení daného zařízení do provozu a dále v následujících 5 letech. „*Pokud tedy poplatník uvedl v roce 2009 do provozu*

¹⁰² Podpora zdrojů uvedených do provozu v předchozích letech je stanovena ve výše zmíněném cenovém rozhodnutí odlišně, jednotlivě podle jednotlivých let uvedení do provozu a velikosti výroby. Elektřina vyrobená ve výrobnách FVE uvedených do provozu v letech 2009 a 2010 je však předmětem odvodu z elektřiny ze slunečního záření.

¹⁰³ Dle dostupných výpočtů předložených investory do obnovitelných zdrojů elektrické energie i při maximálních měrných investičních nákladech ve výši 55.000 Kč na výrobu 1 kWp výše uvedená výkupní cena 5,50 Kč za 1 kWh spolu s dalšími zákonnými proměnnými vede pouze k částečné návratnosti investice na horizontu patnácti let, a to pouze v rozsahu cca 44.000 Kč na výrobu 1 kWp elektřiny. K návratnosti investice v plné výši připuštěné shora citovanou novelou vyhlášky, tedy ve výši 55.000 Kč na výrobu 1 kWp, dojde při dosažení stejných proměnných zhruba za 22 let, což přesahuje životnost výroby elektrické energie, jež je shora citovanou vyhláškou stanovena právě na 20 let. Tvrzené porušení garance patnáctileté návratnosti investice je ještě výraznější, vezmeme-li v úvahu reálné měrné investiční náklady ve výši cca 78.000 Kč na 1 kWp.

¹⁰⁴ Z hlediska výkonu daných zařízení zde bylo omezení výkonem do 1 MW pouze v případě malých vodních elektráren, ostatní zařízení byla osvobozena od daně bez ohledu na instalovaný výkon.

*fotovoltaickou elektrárnu, příjmy z provozu této elektrárny byly osvobozeny od daně v roce 2009 a v bezprostředně následujících pěti letech, tedy 2010 až 2014. Jiná alternativa zdaňovacích období pro uplatnění osvobození nebyla možná.*¹⁰⁵ Poplatník se mohl osvobození vzdát – tato možnost byla poplatníkům dána vzhledem k tomu, že tato možnost osvobození příjmů má zásadní dopad také do oblasti daňových nákladů.

Výše zmíněné osvobození bylo zrušeno novelou ZDP č. 346/ 2010 Sb. s účinností od 1. 1. 2011, a to pro veškerá zařízení, tedy i pro ta, která byla uvedena do provozu před 1. 1. 2011. Uvedené zrušení daňového osvobození se týkalo bez výjimky veškerých obnovitelných zdrojů elektrické energie. V přechodném ustanovení citované novely bylo stanoveno, že osvobození podle § 4 odst. 1 písm. e) nebo § 19 odst. 1 písm. d) ZDP, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti novely, se naposledy použije za zdaňovací období, které započalo v roce 2010. Např. *„Poplatník uvedl do provozu fotovoltaickou elektrárnu v roce 2008 a uplatňoval osvobození od daně. Lhůta pro osvobození příjmů plynoucích z provozu této elektrárny měla skončit v roce 2013. Na základě změn provedených zákonem č. 346/2010 Sb. ale bude osvobození uplatněno naposledy za rok 2010, od roku 2011 budou příjmy z provozu této elektrárny představovat zdanitelné příjmy.*¹⁰⁶

Zrušení osvobození představovalo větší problém zejména pro neziskové subjekty – např. obce. *„Lze předpokládat, že v převážné většině případů představuje u neziskových poplatníků provoz těchto zařízení doplňkovou, jinou či podnikatelskou činnost, tedy nikoliv činnost hlavní, a tak příjmy z této činnosti budou vždy předmětem daně. Vzhledem k problematickému uplatnění daňových nákladů u neziskových poplatníků v praxi nejčastěji docházelo k tomu, že tito poplatníci osvobození příjmů zvolili. (...) Od roku 2011 tak neziskoví poplatníci budou příjmy z provozu fotovoltaických elektráren zdaňovat buď jako příjmy z doplňkové (jiné, podnikatelské atd.) činnosti, nebo jako součást ziskové hlavní činnosti.*¹⁰⁷

¹⁰⁵ MORÁVEK, Z., *Fotovoltaika a její daňové řešení*. Daně a právo v praxi. 2011, č. 1. Dostupné v interní databázi společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s.r.o.

¹⁰⁶ MORÁVEK, Z., *Fotovoltaika a její daňové řešení*. Daně a právo v praxi. 2011, č. 1. Dostupné v interní databázi společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s.r.o.

¹⁰⁷ MORÁVEK, Z., *Fotovoltaika a neziskové subjekty*. e-Bulletin Komory daňových poradců. 2011, č. 3. Dostupné v interní databázi společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s.r.o.

Pouze fotovoltaických elektráren se týkala změna ZDP upravující zařídění zařízení na výrobu elektrické energie do jednotlivých odpisových skupin. Novela ZDP mimo jiné zavedla zvláštní úpravu odpisů hmotného majetku využívaného k výrobě elektřiny ze slunečního záření¹⁰⁸, spočívající v tom, že u vymezeného hmotného majetku využívaného alespoň zčásti k výrobě elektřiny ze slunečního záření zavedla povinnost uplatňovat daňové odpisy tohoto majetku a prodloužila dobu jeho odpisování.

6.2.2 Fotovoltaické instalace ve vztahu k dani z nemovitostí

Daň z nemovitostí je upravena zákonem č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDN“).

Fotovoltaická instalace obecně může být umístěna na střeše budovy či na volném prostranství. Při umístění instalace na střeše budovy se nejedná o samostatnou stavbu a budova je pro účely ZDN posuzována standardně podle druhu a využití, bez ohledu na skutečnost, že je na ní umístěna výrobní elektřiny. Standardní podobou fotovoltaické instalace na volném prostranství v České republice jsou nosné konstrukce nesoucí fotovoltaické panely.

Pokud se jedná o fotovoltaické elektrárny umístěné na volném prostranství, *„jejich konstrukce jsou zpravidla tvořeny ocelovými pozinkovanými profily, které jsou podélně spojené hliníkovými profily pro uchycení fotovoltaických panelů. Konstrukce může být se zemí spojena závrtnými šrouby či pozinkovanými profily, zatlačenými do země, anebo je ukotvena do těžkých betonových prefabrikovaných bloků, spočívajících na terénu, případně je takovými bloky zatížena. Součástí nosné konstrukce pro solární panely může být také polohovací zařízení, umožňující optimální nastavení panelů vzhledem ke Slunci. Uvedené typy upevnění nosné konstrukce k zemskému povrchu představují pro tento účel dostatečně mechanicky pevné, avšak rozebíratelné uložení, umožňující relativně snadné odstranění nebo přemístění celé konstrukce.“*¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ustanovení § 30b ZDP.

¹⁰⁹ MITÁČKOVÁ H., sdělení MFCR Č. j.: 6 376/11-3120-700608 Problematika fotovoltaických elektráren ve vztahu k dani z nemovitostí [cit. 2012-03-31]. Dostupné v interní databázi společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s.r.o.

Jakkoliv je taková instalace nesporně stavbou, nejedná se o stavbu nemovitou pro účely § 7 odst. 1 ZDN, neboť není spojena se zemí pevným základem.¹¹⁰ Nelze ale vyloučit, že v souvislosti se změnou stavební technologie v budoucnu mohou být nosné prvky velkých fotovoltaických instalací spojeny se zemí pevným základem, a tudíž by se v tomto případě již mohlo jednat o stavby pro účely ZDN.

Vzhledem k tomu, že fotovoltaické elektrárny (zejména o vyšším instalovaném výkonu) jsou tvořeny nejen fotovoltaickými panely, ale i dalšími samostatnými zařízeními – střídači, transformátory a podobně, musíme pro účely stanovení základu daně z nemovitostí počítat i s těmito zařízeními, respektive s budovami vystavěnými za účelem jejich ochrany. Pokud mají tyto budovy charakter nemovitých staveb, jsou předmětem daně z nemovitostí podle ustanovení § 7 odst. 1 ZDN.

6.2.3 Fotovoltaická elektrárna z pohledu DPH

Daň z přidané hodnoty je upravena v zákoně č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „ZDPH“). V roce 2011 zákon upravoval dvě různé sazby DPH, základní ve výši 20 % a sníženou ve výši 14 %. Snížená sazba DPH se uplatnila mimo jiné pro stavby pro bydlení, jejich změny včetně nástavby, přístavby nebo stavební úpravy a jejich opravy. Dále se uplatnila u prvovýstavby stavby pro sociální bydlení, včetně příslušenství, její opravy a převodu.

U velkých fotovoltaických instalací na volném prostranství se měla uplatnit základní sazba DPH. U střešních fotovoltaických instalací nebyla situace tak jednoznačná. Fotovoltaickou instalaci bylo potřeba nejprve posoudit z občanskoprávního hlediska – ve většině situací se jednalo o samostatnou věc v občanskoprávním slova smyslu. „*Pokud fotovoltaická elektrárna dodává elektrickou energii, pak slouží dvěma věcem: elektrizační soustavě a domu. V takovém případě se fotovoltaická elektrárna soukromoprávně nestane součástí domu, ale je samostatnou věcí v právním smyslu (...).*“¹¹¹¹¹² Zároveň se jednalo o věc jedinou, neboť její jednotlivé prvky tvoří samostatný funkční celek. Nic ale nebránilo tomu, aby elektrárna

¹¹⁰ Srovnej ustanovení § 119 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník v platném znění.

¹¹¹ SKÁLA, M. Daň z přidané hodnoty u výstavby fotovoltaických elektráren. Daně a právo v praxi, 2010, č. 6, s. 2–5.

¹¹² Autor v této souvislosti zmiňuje judikát NS č. 22 Cdo 2548/98.

byla zároveň i příslušenstvím budovy či domu, na jehož střeše se nacházela.¹¹³ Stavebně-právní posouzení fotovoltaické instalace nemělo proto na její soukromoprávní posouzení žádný vliv. Většinou bylo tedy možné instalaci posoudit jako změnu dokončené stavby – nástavbu nebo stavební úpravu. Posouzení nástavby jako samostatné věci a zároveň jako změny dokončené stavby zřejmě není v konfliktu.¹¹⁴

Lze tedy na základě výše zmíněných možností pro uplatnění snížené sazby DPH shrnout, že pokud byla střešní instalace na stavbě pro bydlení posouzena jako změna dokončené stavby, mělo dodání, montáž i materiál pro výstavbu elektrárny podléhat snížené sazbě DPH. U staveb pro sociální bydlení se navíc snížená sazba DPH použila i pro veškerou výstavbu nového příslušenství, bez ohledu na jeho stavebně-právní určení.

Vzhledem k tomu, že důkazní břemeno leželo vždy na straně daňového subjektu (v tomto případě tedy dodavatele instalace), je na něm, aby si od vlastníka domu opatřil veškeré potřebné podklady osvědčující oprávněnost uplatnění snížené sazby DPH.

6.2.4 Odvod z elektřiny ze slunečního záření

Zřejmě nejkontroverznějším daňovým tématem byl již v této práci několikrát zmíněný odvod z elektřiny ze slunečního záření. Před soudy České republiky bylo vedeno mnoho řízení, týkajících se tohoto odvodu – ve valné většině byla však přerušena, neboť Ústavní soud České republiky řešil návrh skupiny senátorů na zrušení právních předpisů, mimo jiné i novely ZOZE č. 402/2010 Sb. Toto řízení je předmětem samostatné kapitoly této rigorózní práce.

Zavedení odvodu bylo motivováno enormním rozvojem nyní nejdražšího zdroje vyrábějícího elektřinu z obnovitelných zdrojů – fotovoltaických elektráren – což s sebou přirozeně neslo velký objem prostředků potřebných na vyplacení podpory výrobcům. „Podle analýz ERÚ provedených v měsíci září ve spolupráci s provozovateli distribučních soustav, jejichž cílem bylo ověřit reálnost a rozsah připojení pro všechny evidované případy do konce roku 2010, lze odhadovat instalovaný výkon fotovoltaických elektráren na konci roku 2010 v úrovni 1 500 MW s tolerancí 100 ± MW. Pro horní hranici intervalu 1600 MW na konci roku 2010 by potřebná dotace všech obnovitelných zdrojů pro rok 2011 dosahovala 28,1 mld. Kč, z toho pouze

¹¹³ Dojde-li k naplnění ustanovení § 121 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého je příslušenstvím věci věc, která náleží vlastníku věci hlavní a je určena k tomu, aby byla s věcí hlavní trvale užívána.

¹¹⁴ Viz rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 10 Co 765/2003.

fotovoltaiky budou čerpat cca 19 mld. Kč. V současném systému financování podpory, které je prováděno prostřednictvím ceny příspěvku na obnovitelné zdroje v cenách elektřiny, by v důsledku meziročního navýšení ceny tohoto příspěvku z dnešních 166 Kč/MW na 547 Kč/MWh pro rok 2011 došlo ke zvýšení cen elektřiny pro domácnosti o 12,7 % a pro průmyslové velkoobdoběratele o 18,4 %. Z analýzy dopadů výše příspěvku ve výši 500 Kč/MWh zpracovaných v rámci Koordinačního výboru zřízeného vládou dne 22. 9. 2010 je zřejmé, že tato úroveň se stává likvidační pro český průmysl."¹¹⁵

Jako jedno z protiopatření byla zákonem č. 402/2010 Sb. doplněna do zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů nová hlava III – Odvod z elektřiny ze slunečního záření (ustanovení § 7a až 7i), která upravila nový druh obligatorního veřejnoprávního plnění ve prospěch státu. NZPZE ponechal úpravu odvodu v rámci ZOZE bez větších změn.

Toto povinné plnění bylo v zákoně označeno jako „odvod za elektřinu ze slunečního záření“ (dále jen „odvod“) a jeho předmětem byla „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“.

Správu odvodu vykonávají finanční úřady a při správě odvodu se postupuje podle daňového řádu. Lze tedy uzavřít, že se z tohoto pohledu jedná o daň ve smyslu DŘ, a to o daň vybíranou srážkou ve smyslu ustanovení § 233 a n. DŘ. „Zároveň je sražená částka odvodu pro poplatníka, který vede účetnictví daňovým nákladem podle ustanovení § 24 odst. 2 písm p) ZDP, a to v období, do něhož v souladu s předpisy upravujícími daně z příjmů spadá příjem (výnos) z prodeje elektřiny, resp. ze zeleného bonusu, který je předmětem odvodu.“¹¹⁶

Poplatníkem odvodu je výrobce, pokud vyrábí elektřinu ze slunečního záření. Plátcem odvodu je provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy. 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. Sazba odvodu ze

¹¹⁵ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Důvodová zpráva k zákonu 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.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z ASPI.

¹¹⁶ Baranyková, M. Sdělení GŘ k aplikaci ustanovení Čl. I bodu 2 a Čl. II bodu 2 zákona č. 402/2010 Sb., 21. 2. 2011. Dostupné z www.kdpcr.org.

základu odvodu činí v případě hrazení formou výkupní ceny 26 %, v případě hrazení formou zeleného bonusu 28 %. Odvodovým obdobím je kalendářní měsíc. Odvod je příjmem státního rozpočtu.

Plátce odvodu je povinen srazit nebo vybrat odvod ze základu odvodu, odvést jej do 25 dnů po skončení odvodového období a ve stejné lhůtě podat vyúčtování odvodu. Za odvodová období měsíců leden a únor 2011 byl plátce odvodu povinen odvést odvody a podat vyúčtování odvodu ve lhůtě pro odvedení odvodu a podání vyúčtování za odvodové období březen 2011 (čl. II bod 2 zákona č. 402/2010 Sb.). „*Pro časové souvislosti byl zásadní okamžik úkonu plátce odvodu, např. zadání příkazu k úhradě z bankovního účtu.*“¹¹⁷

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

V návaznosti na zavedení odvodu samozřejmě hledali investoři do FVE možnosti, jak se proti němu bránit. Majitelé solárních elektráren opakovaně tvrdili, že zavedení výše zmíněného odvodu je protiústavní, a to z mnoha různých důvodů. Navrhované ústavně-právní prostředky ochrany proti odvodu budou popsány v samostatné kapitole této práce. Dostatečný prostor bude věnován i návrhu skupiny senátorů na zrušení čl. I bodů 2 a 3, čl. II bodu 2 a čl. III zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon ZOZE, a dále čl. II bodu 2 zákona č. 346/2010 Sb., kterým se mění ZDP, a souvisejícímu přelomovému rozhodnutí Ústavního soudu, vydanému v polovině roku 2012.

Dalším z nejčastěji doporučovaných postupů obrany proti odvodu bylo podání stížnosti podle ustanovení § 237 DŘ, jelikož správu odvodu vykonávají územní finanční orgány. Při správě odvodu se tedy postupuje podle DŘ. Povinnost ve vztahu k správci daně vybrat nebo srazit předmětný odvod má plátce (provozovatel distribuční soustavy). Poplatník se však, pokud považuje předmětný odvod za protiústavní, a tudíž i nezákonný, může bránit proti postupu plátce stížností podle § 237 DŘ. Má-li poplatník pochyby o správnosti sražené nebo vybrané daně (zde jde o tvrzenou nesprávnost v tom smyslu, že výše odvodu je protiústavní – nezákonná), může požádat plátce daně o vysvětlení. Plátce daně je povinen ho poplatníkovi podat do 30 dnů. Nesouhlasí-li

¹¹⁷ KOUBA S., *Změny v oblasti zdanění fotovoltaických elektráren*. e-bulletin Komory daňových poradců ČR, 2011, č. 2. Dostupné z interní databáze společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s.r.o.

poplatník s postupem plátce daně, může podat stížnost na postup plátce daně správci daně, který je tomuto plátcovi daně místně příslušný. Správce daně o stížnosti rozhodne tak, že stížnosti vyhoví nebo částečně vyhoví a současně uloží plátcovi daně zjednat nápravu ve stanovené lhůtě, anebo stížnost zamítne.

Poplatník může podat odvolání proti rozhodnutí správce daně o zamítnutí stížnosti. To vyplývá z § 109 DŘ, podle kterého příjemce rozhodnutí se může odvolat proti rozhodnutí správce daně, pokud zákon nestanoví jinak (v daném případě zákon jinak nestanoví). Odvolání se podává u správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno.

Pokud odvolací orgán odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí, může poplatník podat žalobu podle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního. Věcně příslušný je krajský soud, místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni. Poplatník může v žalobě krajskému soudu navrhnout, aby krajský soud přerušil řízení podle § 48 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a podal Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na vyslovení protiústavnosti konkrétních zákonných ustanovení.

Ústavní soud je oprávněn vyslovit, zda napadený zákon či jeho část je v rozporu s ústavním pořádkem. Pokud by Ústavní soud vyslovil závěr o protiústavnosti takového zákona, vyplývá z toho povinnost předkládacího obecného soudu rozhodnout v souladu s tímto právním názorem Ústavního soudu, tzn. je povinen protiústavní zákon neaplikovat. Pokud krajský soud zamítne žalobu poplatníka a nepředloží návrh na vyslovení protiústavnosti konkrétních ustanovení, může poplatník podat proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost podle § 102 a násl. s. ř. s. Konečně, pokud NSS zamítne kasační stížnost poplatníka a nepředloží návrh na vyslovení protiústavnosti konkrétních ustanovení, může poplatník podat proti rozsudku NSS ústavní stížnost za podmínek uvedených v zákonu o Ústavním soudu.

Majitelé solárních elektráren považovali průběžné podávání stížností proti postupu plátce odvodu za jednoduché a elegantní řešení, které mělo vést ke kýženému cíli, tj. definitivnímu zrušení odvodu. Stížnosti podávali majitelé solárních elektráren průběžně proti každému jednotlivému sražení výše zmíněného odvodu, tj. s měsíční periodicitou. Mnozí z nich takto postupovali od doby, kdy výše zmíněná novela ZOZE nabyla účinnosti, až do vydání přelomového nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 17/11, který potvrdil ústavnost novely, a tedy zákonnost sražení odvodu plátcem daně ve

stanovené výši. Pokračování v podávání stížností již nebylo od doby vydání nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 17/11 pro majitele solárních elektráren dále hospodárné a nevedlo k požadovanému cíli, a proto investoři z valné většiny od dalšího podávání stížností upustili.

6.3 Shrnutí

Výši podpory, respektive garantovaných výkupních cen a zelených bonusů pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů elektrické energie stanovuje v České republice Energetický regulační úřad prostřednictvím cenového rozhodnutí, a to dle druhu výroby a s ohledem na den uvedení příslušných výroben do provozu. Cenové rozhodnutí je právním předpisem, neboť má jak formální znaky právního předpisu (čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky), tak i jeho materiální znaky, tj. regulativnost, právní závaznost, obecnost (jejíž povahu nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva) a vynutitelnost státní mocí. Povaha cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu je zásadní zejména z hlediska možností potenciálního napadení cenového rozhodnutí ze strany investorů do fotovoltaických elektráren, kteří po určitou dobu o této možnosti vážně uvažovali, jelikož podpora byla v posledních letech výrazně snížena, a to tak, že rozdíl ve výši podpory činil mezi lety 2010 a 2011 více než 50 %. Ze strany investorů do FVE byly vzneseny námitky, že není objektivně možné s takto stanovenou výkupní cenou dosáhnout patnáctileté návratnosti vložené investice. I přes velký zájem investorů do FVE, kteří uvedli své zdroje do provozu v roce 2011, brojil proti Cenovému rozhodnutí Energetického regulačního úřadu jako právnímu předpisu Ústavní soud České republiky k dnešnímu dni neřešil zrušení cenového rozhodnutí ERÚ jako právního předpisu pro jeho nesoulad s Ústavou, potažmo zákony.

Fiskální politika státu ve vztahu k obnovitelným zdrojům elektrické energie spočívá především v uplatňování daně z příjmů na příjmy z provozu těchto zařízení. Do 31. 12. 2010 byla tato zařízení od daně z příjmu osvobozena. Navíc novela zákona o dani z příjmů zavedla zvláštní úpravu odpisů hmotného majetku využívaného k výrobě elektřiny ze slunečního záření, spočívající v tom, že u vymezeného hmotného majetku využívaného alespoň zčásti k výrobě elektřiny ze slunečního záření byla zavedena povinnost uplatňovat daňové odpisy tohoto majetku a byla prodloužena doba jeho odpisování.

Nejkontroverznějším fiskálním opatřením státu ve vztahu k obnovitelným zdrojům elektrické energie byl tzv. odvod z elektřiny ze slunečního záření. Zavedení odvodu bylo motivováno enormním rozvojem nyní nejdražšího zdroje vyrábějícího elektřinu z obnovitelných zdrojů – fotovoltaických elektráren – což s sebou přirozeně neslo velký objem prostředků potřebných na vyplacení podpory výrobcům. Správu odvodu vykonávají finanční úřady a při správě odvodu se postupuje podle daňového řádu. Jedná se tedy o daň ve smyslu daňového řádu, a to o daň vybíranou srážkou. Poplatníkem odvodu je výrobce, pokud vyrábí elektřinu ze slunečního záření. Plátcem odvodu je provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy a základem odvodu je částka bez daně z přidané hodnoty hrazená plátcem odvodu formou výkupní ceny nebo zeleného bonusu poplatníkovi. Majitelé solárních elektráren opakovaně tvrdili, že zavedení výše zmíněného odvodu je protiústavní, a to z mnoha různých důvodů. Přelomový nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 17/11 však potvrdil ústavnost novely, a tedy zákonnost srážení odvodu plátcem daně ve stanovené výši.

7 Praktické problémy způsobené velkým nárůstem počtu výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů v ČR

7.1 Stavebně-právní aspekty realizace projektů výroby elektřiny ze sluneční energie v České republice

Potenciální investor do výroby energie z obnovitelných zdrojů na českém území musel samozřejmě při realizaci svého záměru brát v potaz nejen výše popsanou právní úpravu energetického a daňového práva, ale i další zákonné předpisy, a to zejména z oblasti stavebního práva.

Prudký nárůst počtu solárních elektráren v letech 2009–2010 způsobil velkou zátěž pro úřady státní správy, které pod velkým tlakem vydávaly velký počet rozhodnutí týkajících se územního plánování a výstavby. Vzhledem k umístění většiny solárních zařízení byly místně příslušnými stavebními úřady stavební úřady v menších obcích venkovského charakteru, jejichž pracovníci neměli s podobnými stavbami dostatek zkušeností. Některá rozhodnutí proto trpěla podstatnými vadami nebo docházelo ke značným nesouladům v rozhodovací praxi jednotlivých stavebních úřadů.

V následujících podkapitolách shrnu právní požadavky pro výstavbu a provoz fotovoltaické elektrárny a zaměřím se na některé praktické problémy, které při vydávání rozhodnutí ve stavebním řízení vznikaly.

7.1.1 Stavební řízení

Ze své praxe mohu posoudit, že postupy jednotlivých stavebních úřadů v rámci výstavby solárních elektráren na volném prostranství se v různých oblastech České republiky lišily a rozhodovací praxe nebyla jednotná. Zčásti je toto možné přičíst živelné výstavbě FVE v letech 2009 a 2010, zčásti různým podmínkám, v nichž byly jednotlivé FVE situovány.

Pokud je pro výstavbu FVE použito standardní technologie konstrukcí tvořených ocelovými pozinkovanými profily, které jsou podélně spojené hliníkovými profily pro uchycení fotovoltaických panelů, se zemí spojených závrtnými šrouby či pozinkovanými profily, zatlačenými do země, anebo ukotvených do těžkých betonových prefabrikovaných bloků, spočívajících na terénu, nejedná se v žádném případě o nemovitost z pohledu občanského práva, stále se však jedná o stavbu

z pohledu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen "SZ") ve smyslu jeho ustanovení § 2 odst. 3. Kromě SZ je stavebně-právní úprava obsažena i ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Jak jsem již uvedla, postupy jednotlivých stavebních úřadů nebyly ve věci umístění a výstavby solárních elektráren jednotné, přestože již na konci roku 2009 vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj Metodickou pomůcku Ministerstva pro místní rozvoj k umístování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení.¹¹⁸ Pro další účely této práce budu pracovat s výše uvedenou metodikou a popíši standardní postup umístění, provedení a povolení užívání stavby FVE. Dle uvedené metodiky stavbu nebo výrobní zařízení pro výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů nelze považovat za veřejnou technickou infrastrukturu¹¹⁹ ani za zařízení, které je součástí nebo příslušenstvím energetické soustavy.¹²⁰

Umístění stavby solární elektrárny standardně vyžaduje vydání územního rozhodnutí, které lze nahradit veřejnoprávní smlouvou. Postupuje se podle § 76 a násl. stavebního zákona (právní úprava veřejnoprávních smluv je obsažena v ustanovení § 159 a n. SŘ.).

Provedení solární elektrárny standardně vyžaduje vydání stavebního povolení, které může být nahrazeno veřejnoprávní smlouvou (§ 116 stavebního zákona) nebo certifikátem autorizovaného inspektora, pokud nejde o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení (§ 117 odst. 1 stavebního zákona). Stavební a územní řízení může být i spojeno, jsou-li splněny podmínky ustanovení § 78 SZ.

V praxi jsem se setkala s případy, kdy byla solární elektrárna umístěna na základě územního souhlasu, kdy ji stavební úřad zřejmě nesprávně vyhodnotil jako zařízení, které je součástí energetické soustavy podle §103 odst. 1 písm. b) bodu 8. SZ. Zároveň byla stavba provedena na základě souhlasu s provedením ohlášené stavby

¹¹⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k umístování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=81a54c2f-8dff-4398-9de3-e9896996cba9>](http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=81a54c2f-8dff-4398-9de3-e9896996cba9).

¹¹⁹ Ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) bod 2. a § 3 odst. 2 SZ.

¹²⁰ Ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) bod 4. SZ.

podle ustanovení § 106 SZ. Jakkoliv je tento postup stavebního úřadu nesprávný, nedošlo-li ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu vydaného v rozporu s právními předpisy v odvolacím řízení či v případně navazujícím soudním řízení a zároveň stavebník postupoval v souladu s uvedenými rozhodnutími, uplatní se zásada tzv. presumpce správnosti správního aktu. I vadné rozhodnutí stavebního úřadu je tedy zákonné a pokládá se za bezvadné, pokud nebylo úředním postupem zrušeno. Pokud by došlo ke zrušení takového rozhodnutí, byl by stavebník zřejmě oprávněn postupovat podle ustanovení zákona 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

U solárních elektráren bývá standardně požadováno provedení zkušebního provozu, což je i důvodem, proč užívání FVE standardně vyžaduje kolaudační souhlas.

V neposlední řadě, pokud má být výstavba FVE provedena na pozemcích zemědělského půdního fondu, je nutné řádné odnětí těchto pozemků ze zemědělského půdního fondu v souladu s ustanovením § 9 a n. zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

7.1.2 Ochranná pásma FVE

Jedním z častých nedostatků rozhodnutí vydávaných ve stavebním řízení bylo nevytyčení takzvaného ochranného pásma výroby elektřiny. Dle informace Ministerstva pro místní rozvoj předložené ČTK kraje dosud prověřily k červnu 2011 kolem 800 staveb a „nejčastějším prohřeškem investorů je při stavbě fotovoltaické elektrárny nedodržení takzvaného ochranného pásma (...), které zasahuje na cizí pozemek, protože s ním majitel fotovoltaické elektrárny nepočítal(...)“.¹²¹

Ochranným pásmem se obecně rozumí jakákoliv stanovená část území, v němž je zakázána veškerá činnost jiná, než byla pro dané území vymezena. Ochranná pásma se běžně zřizují v okolí dopravních staveb, vedení inženýrských sítí, okolo zdrojů pitné vody a v okolí chráněných území či kulturních památek. „Ochranné pásmo je tedy zvláště vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu. Existence ochranného pásma může vyplývat ze zákona nebo z podzákonného právního předpisu, popř. může být zákonným důsledkem jiného

¹²¹ SOLÁRNÍ NOVINKY. *Řadě solárních zdrojů hrozí zbourání kvůli stavebnímu povolení.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.solaminovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2011060703&rm=15>](http://www.solaminovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2011060703&rm=15).

správního aktu, nebo je ochranné pásmo přímo stanoveno správním aktem. Obecnou, subsidiárně platnou úpravu vymezení ochranných pásem obsahuje SZ. Podle něj lze ochranné pásmo vymežit na žádost územním rozhodnutím vydaným v územním řízení. Od chráněného území se ochranné pásmo liší zejm. způsobem vymezení; jádrem ochranného pásma bývá určitá stavba nebo jiný objekt.“¹²² Ochranné pásmo fotovoltaické elektrárny¹²³ vzniká přímo ze zákona na základě ustanovení § 46 EZ, o vzniku tohoto ochranného pásma tedy meritorně nerozhoduje stavební úřad. Ochranné pásmo výroby elektrické energie vzniká dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby nebo územního souhlasu s umístěním stavby, pokud není podle stavebního zákona vyžadován ani jeden z těchto dokladů, potom dnem uvedení zařízení elektrizační soustavy do provozu.

S ohledem na situaci první poloviny roku 2011 vyšlo najevo, že stavební úřady doposud pravděpodobně samy netušily, že právní mocí územního rozhodnutí o umístění stavby vznikne ochranné pásmo podle EZ, a s největší pravděpodobností tato ochranná pásma nikterak nebraly v potaz v rámci stavebních a územních řízení, ačkoliv vznik ochranného pásma by měl být účastníkům řízení znám již z projektové dokumentace¹²⁴.

Otázkou zůstávalo, zda může vlastník pozemku sousedícího s výrobnou elektřinou být poškozen vznikem ochranného pásma a zda může jakkoli napadnout správní rozhodnutí, která povolila výstavbu solární elektrárny. Vznik ochranného pásma solární elektrárny na pozemku třetí osoby však zcela bez diskuze omezuje vlastnická práva vlastníka tohoto pozemku.

Výstavba FVE byla typicky umožněna na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o stavebním povolení. Účastníky územního a stavebního

¹²² Příloha č. 2 k vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č.499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

Srovnej:

HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník* [online]. [cit. 2012-03-31], 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2009. Dostupné z [www: http://www.beck-online.cz/](http://www.beck-online.cz/).

¹²³ Je vymezeno svislými rovinami vedenými ve vodorovné vzdálenosti 20 m od vnějšího líce obvodového pláště výroby elektřiny a na jeho území je zakázáno zřizovat bez souhlasu vlastníka těchto zařízení stavby či umísťovat konstrukce a jiná podobná zařízení, jakož i uskladňovat hořlavé a výbušné látky, provádět bez souhlasu jeho vlastníka zemní práce, provádět činnosti, které by mohly ohrozit spolehlivost a bezpečnost provozu těchto zařízení nebo ohrozit život, zdraví či majetek osob, a provádět činnosti, které by znemožňovaly nebo podstatně znesnadňovaly přístup k těmto zařízením.

¹²⁴ Příloha č. 2 k vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č.499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

řízení jsou podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) SZ osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Těmto účastníkům je možné doručovat veřejnou vyhláškou, je tedy za daných podmínek možné, že se účastníci řízení nemusí o probíhajícím správním řízení vůbec dozvědět.

V souladu s ustanovením § 81 SŘ má však každý účastník právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Pokud tohoto práva nevyužije, pak se má za to, že s vydáním rozhodnutí souhlasil, a tedy se nemůže již dodatečně domáhat jeho změny. Vlastník pozemku dotčeného vznikem ochranného pásma FVE, pokud nebylo jeho odvolání proti územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení vyhověno, má navíc ještě po vyčerpání řádných opravných prostředků možnost podat žalobu na zrušení územního rozhodnutí či stavebního povolení ke správnímu soudu.

Je-li územní rozhodnutí v právní moci a vlastník dotčeného pozemku byl účastníkem řízení, nebyl však vyžádán jeho souhlas se vznikem ochranného pásma na pozemku, má takový vlastník pozemku oprávnění podat podnět k provedení přezkumného řízení.

Je velmi důležitým rysem přezkumného řízení, že pokud správní orgán dojde k závěru, že přestože bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právním předpisem, je újma, která jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníku, jenž nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníku nebo veřejnému zájmu, rozhodnutí nezmění a řízení zastaví. Je zřejmé, že vlastník FVE v důvěře ve vydané pravomocné rozhodnutí o umístění stavby či stavební povolení je v dobré víře, že správní řízení proběhlo v souladu s platnými právními předpisy.

Uvedený postoj, který nepřipouštěl možnost většího rizika v souvislosti se zákonným vznikem ochranného pásma výroby na straně majitele FVE, zastávala v první polovině roku 2011 převažující část zainteresované právnické veřejnosti,¹²⁵

¹²⁵ Srovnej:

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ ROEDL & PARTNER. Ochranné pásmo solární elektrárny.[online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.solarnews.cz/ochranne-pasmo-solarni-elektrarny>>.

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ ŠIKOLA A PARTNEŘI. Problematika ochranných pásem. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://czepho.cz/files/pdf/studie/ochranne%20pasmo%20FVE.pdf>>.

objevovaly se i různé odlišné názory¹²⁶, které vycházejí z tvrzení, že je-li stavbou FVE zasazeno do práv třetí osoby, je tato osoba ze zákona účastníkem příslušného územního a stavebního řízení a stavební úřad musí vyžadovat její souhlas s takovým zásahem. Vlastník pozemku dotčeného ochranným pásmem musí být tedy zahrnut stavebním úřadem do okruhu účastníků územního a/nebo stavebního řízení, které již vyústilo ve vydání příslušného správního rozhodnutí.

Byl-li v rámci správního řízení opomenut účastník, který proti rozhodnutí správního orgánu podá odvolání, hledí se na vydané rozhodnutí, jako by nenabýlo právní moci, ačkoli je na něm vyznačena doložka právní moci. Je-li následně územní rozhodnutí a/nebo stavební povolení v rámci rozhodnutí o odvolání zrušeno a vlastník pozemku dotčeného ochranným pásmem neudělí v novém územním řízení souhlas se vznikem ochranného pásma, může stavební úřad rozhodnout, že ochranné pásmo nesmí na pozemek zasáhnout.

Takové rozhodnutí by nadále mohlo dokonce vyústit v povinnost vlastníka FVE odstranit část solárních panelů, aby 20metrové zákonné ochranné pásmo nezasahovalo na pozemky ve vlastnictví třetí osoby. Teoreticky vzato, mohlo by mít zrušení stavebního povolení v odvolacím řízení a nevydání dodatečného stavebního povolení za následek zrušení kolaudačního souhlasu, byl-li již vydán, pro jeho rozpor s právními předpisy a následně i požadavek odstranění zhotovené stavby fotovoltaické elektrárny.

Názory expertů však shodně tvrdily, že nedošlo-li ke zrušení územního rozhodnutí či stavebního povolení vydaných v rozporu s právními předpisy v odvolacím řízení či v případně navazujícím soudním řízení ani v rámci přezkumného řízení, měla se uplatnit zásada tzv. presumpce správnosti správního aktu. Podle citované zásady je i vadné rozhodnutí zákonné a pokládá se za bezvadné, pokud nebylo úředním postupem zrušeno. Někteří investoři namítají, že za chyby v projektech mohly stavební úřady, které nebyly ve svých postupech jednotné. Ministerstvo pro místní rozvoj prostřednictvím své mluvčí vydalo následující vyjádření: *„Pokud stavebník stavěl v rozporu s tím, co deklaroval stavebnímu úřadu, je chyba na jeho straně. Pokud dodržel stavebník dokumentaci, která byla stavebním úřadem shledána v souladu se*

¹²⁶Srovnej: ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ SCHOENHERR. Ochranné pásmo fotovoltaických elektráren [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.solarnews.cz/schoenherr-ochranne-pasmo-solarni-elektrarny>>.

stavebním zákonem, a po přezkumu se ukazuje, že rozhodnutí bylo špatné, je chyba na straně stavebního úřadu."¹²⁷

Lze tedy uzavřít, že v případě, že stavebník solární elektrárny jednal v souladu s platným rozhodnutím stavebního úřadu, nehrozí mu v souvislosti se vznikem ochranného pásma žádné nebezpečí ani potenciální povinnost odstraňovat část fotovoltaických panelů po obvodu elektrárny.

7.2 Problematika připojování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů do distribuční soustavy ČR

Pokud se nejedná o tzv. ostrovní systém (popsaný v jedné z předchozích kapitol této práce), musí být každá výrobní elektrárna z obnovitelných zdrojů, která chce dodávat elektřinu odběratelům, připojena do distribuční soustavy České republiky. V následujících podkapitolách shrnu problematiku připojení výroby do distribuční soustavy a popíšu některé druhy smluv uzavíraných mezi provozovatelem výroby elektřiny a provozovatelem distribuční soustavy.

7.2.1 Právo výrobce elektřiny na připojení do distribuční soustavy

Obecně má dle § 23 odst. 1 písm. a) EZ výrobce právo připojit své zařízení k elektrizační soustavě, pokud splňuje podmínky připojení k distribučním soustavám stanovené prováděcím právním předpisem a obchodní podmínky stanovené Pravidly provozování distribuční soustavy. Dle § 25 odst. 10 písm. a) EZ je Provozovatel distribuční soustavy (dále jen „PDS“) povinen připojit k distribuční soustavě zařízení každého a umožnit distribuci elektřiny každému, kdo o to požádá a splňuje podmínky připojení a obchodní podmínky stanovené Pravidly provozování distribuční soustavy, s výjimkou případu prokazatelného nedostatku kapacity zařízení pro distribuci nebo při ohrožení spolehlivého provozu distribuční soustavy. V zásadě obdobná povinnost je upravena v § 24 odst. 10 písm. a) EZ i pro Provozovatele přenosové soustavy (dále jen „PPS“). V praxi je ovšem pravidlem připojování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů k distribuční soustavě, přestože takové zařízení může být připojeno i k soustavě

¹²⁷ SOLÁRNÍ NOVINKY. *Řadě solárních zdrojů hrozí zbourání kvůli stavebnímu povolení.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2011060703&rm=15>](http://www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2011060703&rm=15).

přenosové. Proto pro větší přehlednost předpokládám v dalším textu, že je výrobná připojena, respektive žádá o připojení do distribuční soustavy. Povinnosti provozovatele přenosové i distribuční soustavy podle energetického zákona jsou nicméně z tohoto pohledu obdobné.

Ve vztahu k zařízení vyrábějícímu elektřinu z obnovitelných zdrojů byla uvedena povinnost PDS podle EZ připojit FVE k distribuční soustavě modifikována ještě speciálním ustanovením § 4 odst. 1 a 2 ZOZE, podle něhož všichni PDS (a samozřejmě i PPS) měli povinnost přednostně připojit k distribučním soustavám vybraná zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Tuto prioritu zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů při připojování do distribuční soustavy bylo možné vykládat tak, že pokud kapacita distribuční soustavy určitého PDS dovoľovala momentálně připojit pouze některá ze zařízení, která o připojení požádala, byl PDS povinen připojit zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů přednostně před jinými zařízeními na výrobu elektřiny z neobnovitelných zdrojů. Pokud šlo o vztah mezi různými zařízeními na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, zákon o podpoře obnovitelných zdrojů energie žádnou prioritu nestanovil.

7.2.2 Rezervace výkonu pro účely připojení výrobní elektřiny do distribuční soustavy ČR

Pro účely rezervace výkonu pro účely připojování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie sloužila tzv. Stanoviska k žádosti o připojení vydávaná na základě vyhlášky ERÚ č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě („vyhláška o připojení“). Na základě stanoviska pak byla jednotlivými výrobci uzavírána smlouva o připojení do distribuční soustavy. Po novele vyhlášky o připojení č. 81/2010 (účinné od 1. 4. 2010, dále jen „novela vyhlášky o připojení“), která vyhlášku o připojení významně novelizovala, již stanoviska dále provozovateli distribučních soustav vydávána nebyla. Dobu závaznosti již vydaných stanovisek nebylo zároveň možné prodloužit. Pokud přede dnem nabytí účinnosti novely vyhlášky o připojení požádal žadatel o uzavření smlouvy o připojení (na základě stanoviska) a lhůta pro uzavření smlouvy o připojení k datu účinnosti novely vyhlášky o připojení ještě neuplynula, PDS nebo PPS předložil žadateli návrh smlouvy o připojení nebo návrh smlouvy o smlouvě budoucí o připojení již podle nové úpravy, tj. novely vyhlášky o připojení.

Pokud doba závaznosti stanoviska vydaného před účinností novely vyhlášky o připojení trvala i po nabytí účinnosti novely vyhlášky o připojení a žadatel požádal o uzavření smlouvy o připojení, PDS nebo PPS mu předložil návrh smlouvy o připojení nebo návrh smlouvy o smlouvě budoucí o připojení již podle nové úpravy, tj. novely vyhlášky o připojení.

Novela vyhlášky o připojení stanovila fixní a konečnou dobu závaznosti pro všechna dosud vydaná stanoviska, která již nemohla být více prodloužena. V této lhůtě žadatel buď požádal o uzavření smlouvy o připojení, eventuálně smlouvy o budoucí smlouvě o připojení v souladu s novelou vyhlášky o připojení, nebo došlo k úplnému zániku rezervace příkonu a výkonu na základě takového stanoviska. Smyslem těchto ustanovení bylo odstranit postupně veškeré rezervace výkonu, které byly učiněny pouze z důvodu spekulace a u nichž nebyla realizace výstavby výrobní reálně zamýšlena nebo nebyla reálně proveditelná.

Postup pro zbylá stanoviska (rezervace výkonu pro účely připojení výrobní elektřiny), která nebyla pokryta výše uvedenými ustanoveními novely vyhlášky o připojení, je upraven ve výše zmíněním NZPZE – pokud žadatel o připojení získal v době před 1. dubnem 2010 rezervaci výkonu pro účely připojení výrobní elektřiny, která využívá sluneční energii k výrobě elektřiny k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě a jež nesplňuje podmínky podle § 3 odst. 5 ZOZE, a ke dni vyhlášení NZPZE neměl žadatel o připojení licenci na výrobu elektřiny v takové výrobně, rezervace výkonu v den vyhlášení NZPZE zanikla, stejně jako právo na připojení této výrobní elektřiny k elektrizační soustavě České republiky.

7.2.3 Právní režim smluv o připojení a smluv o smlouvě budoucí o připojení

Faktické připojení do distribuční soustavy probíhalo na základě uzavřené smlouvy o připojení. Podrobnosti týkající se podmínek a postupu připojení zařízení k distribuční (i přenosové) soustavě upravovala v minulosti vyhláška ERÚ č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě, následně ve znění vyhlášky ERÚ č. 81/2010 účinné od 1. 4. 2010 a ve znění vyhlášky ERÚ č. 82/2011 účinné od 1. 4. 2011 (dále jen „vyhláška o připojení“), která zejména vzhledem ke zmiňované 1. novele v roce 2010 doznala významných změn. PDS přestal na základě žádosti o připojení¹²⁸

¹²⁸ Je přitom třeba dodat, že požadavky na žádost o připojení jsou nyní podstatně přísnější než podle úpravy účinné do 1. 4. 2010. Musí být například doloženy souhlasy vlastníků dotčených pozemků,

vydávat výše zmíněné stanovisko, a pokud na základě posouzení žádosti o připojení PDS neshledal, že jsou dány důvody stanovené energetickým zákonem, pro něž nelze zařízení připojit (viz výše zmíněný § 25 odst. 11 písm. a) EZ), předložil PDS žadateli podle § 5 odst. 4 vyhlášky o připojení přímo návrh smlouvy o připojení¹²⁹ podle § 50 odst. 3 energetického zákona nebo návrh smlouvy o budoucí smlouvě o připojení.¹³⁰ Z právní úpravy přitom vyplývalo, že PDS žádost o připojení posuzoval též s ohledem na kapacitu distribuční soustavy a na limity připojitelného výkonu do elektrizační soustavy stanovené PPS. Předložením návrhu smlouvy o připojení nebo smlouvy o budoucí smlouvě o připojení žadateli o připojení PDS zároveň rezervoval pro žadatele příslušný výkon.

Včasnou akceptací návrhu smlouvy o budoucí smlouvě o připojení došlo k jejímu uzavření a ke vzniku závazkového právního vztahu mezi žadatelem o připojení a PDS, jehož předmětem byl závazek PDS připojit za stanovených podmínek zařízení žadatele do distribuční soustavy.

Jakmile došlo k uzavření smlouvy o budoucí smlouvě o připojení, byl PDS obecně oprávněn odmítnout uzavřít smlouvu o připojení nebo ukončit smlouvu o budoucí smlouvě o připojení pouze v zákonem stanovených případech.

7.2.4 Stop-stav v připojování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie do distribuční soustavy

Právo na připojení výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie do distribuční soustavy, rezervace příslušného výkonu a povinnost PDS uzavřít při splnění stanovených podmínek s výrobcem elektřiny smlouvu o připojení byly v minulosti velmi často diskutovanými tématy, a to zejména v souvislosti s takzvaným stop-stavem, tj. faktickým odmítáním připojení nových výroben elektřiny do distribuční soustavy.

dokumenty dokládající, že výstavba výroby elektřiny není v rozporu s územně plánovací dokumentací, a v určitých případech též studie připojitelnosti.

¹²⁹ Smlouvou o připojení se zavazuje provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy připojit k přenosové nebo distribuční soustavě zařízení žadatele pro výrobu, distribuci nebo odběr elektřiny a zajistit dohodnutý rezervovaný příkon nebo výkon a žadatel se zavazuje uhradit podíl na oprávněných nákladech na připojení. Smlouva o připojení musí obsahovat technické podmínky připojení zařízení, typ měření a jeho umístění a termíny a místo připojení zařízení.

¹³⁰ Smlouva o smlouvě budoucí o připojení se přitom podle § 5 odst. 6 vyhlášky o připojení uzavírá zpravidla tehdy, pokud připojení zařízení žadatele vyžaduje stavebně technická opatření v distribuční (nebo přenosové) soustavě, jejichž realizace vyžaduje rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas podle stavebního zákona. V opačném případě by měl PDS zpravidla předložit žadateli přímo návrh smlouvy o připojení.

Faktický stop-stav v připojování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie do distribuční soustavy zavedla společnost ČEPS spolu se společnostmi ČEZ Distribuce, E.ON Distribuce a PRE Distribuce. Tvrzeným důvodem stop-stavu byla informace o vyhodnocení vlivu již připojených nestabilních zdrojů na provoz elektrizační soustavy ČR a o tzv. bilančním (bezpečném) limitu elektrizační sítě pro připojení nestabilních zdrojů elektrické energie (solární a větrné elektrárny). Ačkoliv distribuční společnosti argumentovaly individuálním posuzováním jednotlivých žádostí o připojení, fakticky docházelo k plošnému odmítání připojování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie do distribuční soustavy. Tento stav přinášel nemalé komplikace investorům do výroben energie z obnovitelných zdrojů energie, neboť dle okamžiku uvedení elektrárny do provozu se stanovovala zároveň i výkupní cena elektřiny v elektrárně vyrobené, a to prostřednictvím cenového rozhodnutí ERÚ.

K prolomení stop-stavu došlo nakonec z iniciativy ERÚ, který dal na konci roku 2011 svými rozhodnutími za pravdu argumentaci právníků zastupujících investory a téměř dva roky trvající stop stav prolomil. „ERÚ vyhověl našemu argumentu, že nelze odmítnout připojení pouze s obecným poukazem na ohrožení spolehlivého provozu distribuční soustavy,“ uvedl advokát poškozených Luděk Šikola¹³¹. ERÚ tak stanovil, že je potřeba v každém jednotlivém případě posoudit, zda distribuční a elektrizační soustava ohrožena bude, či nikoliv. Je-li síť spolehlivá, jsou provozovatelé distribučních soustav povinni navrhovatele připojit.

V návaznosti na legislativní změny stanovené novelami ZOZE a posléze NZPZE není problematika připojování výroben elektřiny v současné době již příliš aktuálním tématem. Vzhledem k tomu, že např. u solárních elektráren se podpora nyní vztahuje pouze na malé střešní konstrukce o instalovaném výkonu do 30 kWp, nehrozí již žádné bezprostřední ohrožení distribuční soustavy následkem připojování zdrojů do distribuční soustavy. Uvedené potíže byly způsobeny zejména vysokým nárůstem počtu výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, v reakci na státem štedře stanovené výkupní ceny.

¹³¹ Luděk Šikola je uznávaným advokátem, dlouhodobě se zabývajícím problematikou solárních elektráren, Advokátní kancelář AK Šikola a partneři se specializuje na právo životního prostředí a problematiku obnovitelných zdrojů elektrické energie.

7.3 *Shrnutí*

V rozporu s původním smyslem zákona o podpoře obnovitelných zdrojů energie, ale ne s jeho platným textem, který velikost výroben nikterak neomezoval, vznikaly obrovské solární parky na volném prostranství, často i na pozemcích zemědělského půdního fondu. Stavební úřady byly zahlceny žádostmi investorů o stavební povolení či územní rozhodnutí, přičemž jejich rozhodovací praxe nebyla nikterak jednotná.

Samostatnou kapitolou byl vznik tzv. ochranných pásem okolo výroben vyplývající ze zákona, který byl stavebními úřady ponechán v mnoha případech zcela bez povšimnutí. Ochranná pásma elektráren tak zasahovala na cizí pozemek, protože s jejich existencí majitelé fotovoltaických elektráren nepočítali. Investoři namítali, že za chyby v projektech mohou stavební úřady, které nejsou ve svých postupech jednotné. Odborná veřejnost se z větší části shodovala na faktu, že u vadných rozhodnutí ve stavebním řízení se uplatní tzv. presumpce správnosti těchto právních aktů, a tudíž vadná rozhodnutí stavebních úřadů nebudou mít negativní dopad na investory, kteří prováděli výstavbu svých projektů v souladu s těmito rozhodnutími.

Problémy představovalo i ustanovení o přednostním připojování obnovitelných zdrojů do distribuční, potažmo přenosové soustavy. Provozovateli distribučních soustav byl vydán značný počet Stanovisek pro rezervaci výkonu pro účely připojení výroben elektřiny do distribuční soustavy. Rychle se ale ukázalo, že stávající distribuční soustava není schopná takové množství instalovaného výkonu pojmout, zejména vzhledem k charakteru proudu dodávaného z výroben energie z obnovitelných zdrojů. V návaznosti na tuto situaci byl v roce 2010 vyhlášen tzv. stop stav, bylo tedy přerušeno připojování jakýchkoliv dalších výroben energie z obnovitelných zdrojů do distribuční soustavy. Tento stop stav byl ukončen až na konci roku 2011 na základě rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, který dal svými rozhodnutími za pravdu argumentaci právníků zastupujících investory a téměř dva roky trvající stop stav prolomil s tím, že nelze odmítnout připojení pouze s obecným poukazem na ohrožení spolehlivého provozu distribuční soustavy.

8 Ústavně-právní a mezinárodně-právní souvislosti některých ustanovení ZOZE, odpovědnost státu za škodu způsobenou investorům

V rámci iniciativy investorů ke zrušení či zmírnění některých výše zmíněných zákonných opatření, zejména v jedné z předchozích kapitol detailně popsáno odvodu z elektřiny ze slunečního záření, byly zevrubně analyzovány možnosti, jakým způsobem lze napadnout jejich tvrzenou protiústavnost a v co nejkratším časovém horizontu dosáhnout jejich zrušení.

8.1 Možnosti zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení pro tvrzený rozpor s ústavou

Jednou z nejrychlejších variant postupu bylo doporučováno podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. K podání tohoto návrhu je podle ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „ZUS“) oprávněn prezident republiky, skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, vláda za podmínek uvedených v § 118 ZUS a ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 ZUS, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 ZUS. Řízení o zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení může též zahájit plénum Ústavního soudu, jsou-li dány důvody podle § 78 odst. 2, tj. pokud senát Ústavního soudu rozhodující o podané ústavní stížnosti dojde k závěru, že právní předpis (nebo jeho jednotlivá ustanovení), jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, je v rozporu s ústavním zákonem (popř. jiným zákonem v případě jiných právních předpisů).

Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah právního předpisu z hlediska jeho souladu s ústavními zákony a v případě podzákonných předpisů i se zákony a zjišťuje, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Pokud Ústavní soud dojde k závěru, že právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, rozhodne, že se právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení zruší dnem, který v nálezu určí.

Pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat. Totéž platí i v případě zrušení části právního předpisu nebo jen některých jeho ustanovení. Takovými rozhodnutími se myslí např. rozhodnutí vydaná v občanském soudním řízení či v řízení správním. Jinak práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena, což odpovídá zásadě ochrany nabytých práv.

Oproti podání návrhu skupinou poslanců či senátorů, kdy zákon vyžaduje v podstatě jen dodržení stanoveného počtu navrhovatelů, je situace, kdy je návrh spojen s podáním ústavní stížnosti složitější, neboť musí být zároveň splněna následující podmínka – spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení právního předpisu (jeho jednotlivých ustanovení), jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti.

Základním předpokladem je tedy „uplatnění“ napadeného právního předpisu, to znamená, že právě na základě aplikace předmětného předpisu je vydáno rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci, které je předmětem ústavní stížnosti. Jedná se tedy o tzv. konkrétní kontrolu norem, neboť předchází konkrétní řízení s použitím napadeného právního předpisu. Ústavní stížnost je nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje¹³², leda by se jednalo o situaci, kdy buď stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, nebo v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům. Ústavní stížnost spolu s návrhem na zrušení právního předpisu musí být podána v zákonem stanovené lhůtě.¹³³ Pokud je spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení právního předpisu, postoupí senát tento návrh plénu Ústavního soudu k rozhodnutí.

¹³² Co se rozumí takovým prostředkem, je stanoveno v ustanovení § 72 odst. 3 ZUS.

¹³³ 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku podle ustanovení § 72 odst. 3 ZUS nebo ve lhůtě jednoho roku od skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, pokud stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

8.2 Návrh na zrušení zákona projednávaný Ústavním soudem ČR

Ústavní soud české republiky obdržel dne 11. března 2011 od skupiny 20 senátorů Senátu ČR zastoupených Janem Kalvodou, advokátem se sídlem v Praze, návrh na zrušení zákona podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) ZUS.

Konkrétně bylo navrhováno v petitu tohoto návrhu zrušení čl. I bodů 2 a 3, čl. II bodu 2 a čl. III zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, a dále čl. II bodu 2 zákona č. 346/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Zrušena měla tedy být ustanovení vztahující se k výše popsanému odvodu z elektřiny ze slunečního záření, uvalení daně darovací na bezúplatně nabyté emisní povolenky a přechodná ustanovení ZDP ve znění jeho výše zmíněné novely.

V následujících podkapitolách načrtnu a vysvětlím hlavní argumenty tvrzené protiústavnosti uvedených ustanovení ZOZE a zároveň i možné argumenty pro ústavnost uvedených ustanovení. Při posuzování uvedeného návrhu byl dle mého názoru Ústavní soud ve velmi nelehké situaci, neboť vedle otázek právních mělo jeho budoucí rozhodnutí mít dalekosáhlé účinky fiskální, ekonomické a politické. České republice navíc, v případě, pokud by byla napadená zákonná ustanovení shledána Ústavním soudem v souladu s ústavním pořádkem, hrozilo riziko mezinárodních sporů z investic před zahraničními tribunály.

Ústavní soud však musel od uvedených vlivů v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o ZUS odhlédnout, neboť při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu pouze z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony, a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

8.2.1 Hlavní argumenty návrhu

Návrh skupiny senátorů vnímal rozpor shora citovaných ustanovení ZOZE a ZDP s ústavním pořádkem mj. zejména v jejich rozporu s některými ustanoveními Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), jmenovitě s právem vlastnit majetek podle článku 11 LZPS, svobodou podnikání dle článku 26 LZPS a se zásadou rovnosti před zákonem dle článku 1 a 3 LZPS. Dále viděl rozpor těchto ustanovení s ústavním pořádkem v nesouladu s článkem 9 odst. 1 Ústavy, a to pro jejich rozpor

s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, zejména s ohledem na retroaktivní působnost citovaných ustanovení ZOZE a ZDP.

Dále návrh zdůrazňoval, že zmiňované novely byly projednány v extrémně zkrácených lhůtách, resp. dokonce v režimu legislativní nouze (novela ZDP), který byl dle názoru navrhovatelů neodůvodněný.

Navrhovatelé dále argumentovali rozporem stávající Hlavy II ZOZE, kde jsou zachovány původní garance výkupní ceny, s Hlavou III ZOZE, která upravuje odvod a ustanovení Hlavy II tak popírá.

Rozpor uvedené právní úpravy s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu navrhovatelé vnímali zejména v retroaktivitě, přičemž vnímali princip předvídatelnosti práva a právní jistoty jako základní náležitosti právního státu, a to v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu¹³⁴.

K právu vlastnit majetek navrhovatelé uváděli, že je potřeba jej vykládat extensivně, a tudíž je součástí tohoto pojmu i takzvané legitimní očekávání nabytí majetku. Zavedení odvodu považovali navrhovatelé za extrémní a svévolnou právní úpravu, která je v rozporu s principem rovnosti v právech. Nerovnost před zákonem spatřovali navrhovatelé zejména v tom, že byla odvodem zatížena určitá (konkrétním časovým úsekem uvedení do provozu vymezená) skupina investorů.

U novely ZDP navrhovatelé argumentovali její neústavnost v podstatě stejnými ustanoveními Ústavy a LZPS jako u výše uvedené novely ZOZE s důrazem na její zpětnou účinnost.

Na závěr navrhovatelé shrnuli, že v případě výše uvedených právních úprav se jedná o situace, kdy zákonodárce s odkazem na veřejný zájem a na úkor vyšších hodnot „*vyhověl krátkodobým praktickým (fiskálním) cílům exekutivy*“¹³⁵ bez ohledu na základní individuální práva a důvěru v mocenské akty státu. Navrhovatelé navíc uvedli, „*že z těchto argumentů plynou i významné ekonomické následky, dopadající jak do majetkové sféry adresátů napadených částí zákonů, tak i zakládající majetkovou odpovědnost České republiky (...)* napadané části zákona (...) jsou způsobilé přivodit i

¹³⁴ I. ÚS 420/09, ÚS 2048/09, IV. ÚS 298/09, IV. ÚS 215/94, Pl. ÚS 21/96 a další.

¹³⁵ Srovnej bod 112 níže citovaného návrhu:

Návrh na zahájení řízení podle § 64 odst. 1 písm b) zákona č. 182/ 1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů; dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy na zrušení části zákona č. 402/2010 Sb a části zákona č. 402/2010 Sb. a části zákona č. 346/2010 Sb. ze dne 10. 3. 2011, [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://www.usoud.cz/clanek/5058>](http://www.usoud.cz/clanek/5058).

stejně závažné následky pro Českou republiku, zejména v podobě poklesu její obecné důvěryhodnosti (...)"¹³⁶ a navíc upozorňují na hrozbu mezinárodních arbitrází, které mohou v budoucnu hluboce zasáhnout ekonomiku České republiky.

8.2.2 *Další možné argumenty k protiústavnosti čl. I bodů 2 a 3, čl. II bodu 2 a čl. III zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění ZOZE, a čl. II bodu 2 zákona č. 346/2010 Sb., kterým se mění ZDP*

Vzhledem k tomu, že „Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že při posuzování rozporu zákona je vázán pouze petitem, a nikoliv jeho odůvodněním (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93 a další)"¹³⁷, nebyl soud vázán pouze odůvodněním návrhu uvedeného v předchozí podkapitole. Ráda bych proto uvedla ještě některé další argumenty, které by soud mohl vzít v potaz při vyslovení nesouladu shora citovaných ustanovení s ústavním pořádkem.

- Vzhledem k tomu, že změny zavedené novelou ZDP lze považovat za opatření, splňující definiční znaky tzv. nepravé retroaktivity, lze takové změny považovat za přípustné pouze tehdy, pokud je veřejný zájem na zavedení takovéto retroaktivní úpravy dostatečně intenzivní.
- „Zákonodárce nesmí zasáhnout do vlastnických práv tak, aby se majetkové poměry dotčeného subjektu změnil tak, že by došlo ke zmaření samé podstaty majetku (...)"¹³⁸ nebo že by výše plnění ve prospěch státu „nabyla škrťícího rdousícího působení"¹³⁹.
- Závazky zdržet se nepřímého vyvlastnění zahraničních investic a závazky poskytnout zahraničním investicím plnou ochranu a bezpečnost, které ČR vyplývají z příslušných dvoustranných mezinárodních smluv o ochraně investic.
- Rozpor s právem EU – ohrožení dalšího rozvoje obnovitelných zdrojů a potenciální nesplnění závazku ČR stanovených příslušnou směrnicí.

¹³⁶ Srovnej bod 113. výše citovaného návrhu.

¹³⁷ FILIP, J., HOLLANDER P., ŠIMÍČEK V. *Zákon o ústavním soudu: komentář*, 2. přepracované a rozš. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, s. 159.

¹³⁸ Srovnej Pl. ÚS 3/02.

¹³⁹ Srovnej Pl. ÚS 7/03.

- V konečném důsledku i faktický rozpor s článkem 7 Ústavy a povinností státu dbát o příznivé životní prostředí.
- V závislosti na případných dopadech zmíněných opatření eventuálně i rozpor s mezinárodně-právními závazky ČR na poli ochrany klimatu.

8.2.3 *Možné argumenty ústavnosti výše zmiňovaných legislativních opatření*

V rámci své praxe v advokátní kanceláři jsem měla možnost výše zmíněnou problematiku vidět z větší části očima investorů do solárních elektráren, kteří samozřejmě výše uvedené legislativní změny vnímali velice negativně. Nelze však přehlédnout, že existovaly i jiné argumenty, které se vyslovovaly spíše pro konformitu přijatých legislativních změn. Nelze nezmínit například často citované rozhodnutí Ústavního soudu zn. Pl. ÚS 53/10, týkající se zdanění státní podpory u stavebního spoření. V následujících několika bodech bych tyto argumenty ráda shrnula:

- Odvod v žádném případě nemá konfiskační charakter. Výše podpory není neměnná a lze ji upravit v souladu s veřejným zájmem.
- Výše podpory neplní stanovený účel a nemá vliv na budoucí splnění závazků, které ČR vyplývají z práva EU.
- Překročení 15leté lhůty návratnosti investice dle ZOZE nebylo v žádném případě prokázáno.
- Chybí veřejný zájem na dalším poskytování podpory v nezměněné výši.

Zcela jistě bylo možné najít právní argumenty jak pro ústavnost zmiňovaných zákonných ustanovení, tak pro jejich neústavnost. Dle mého názoru však byly pro zhodnocení dané problematiky klíčové otázky technické a ekonomické, neboť bylo nutné podrobně nezávisle zhodnotit ekonomiku fotovoltaických projektů, zejména skutečné náklady investice a jejich návratnost a ostatní technické parametry vstupující do výpočtu skutečných příjmů provozovatele solární elektrárny.

Zda měla přijatá zákonná opatření charakter vyvlastnění, či zda mohla mít případně nějaký nepřímý vliv na kvalitu životního prostředí v ČR, tak nebylo možné posoudit bez důkladné technické, ekonomické a environmentální analýzy, pouze na základě právního výkladu příslušných právních předpisů.

8.3 *Nález Ústavního soudu České republiky vydaný pod sp. zn. 17/11*¹⁴⁰

Ústavní soud o návrhu podaném skupinou senátorů popsaném výše rozhodl nálezem vydaným dne 18. 5. 2012. Před vyhlášením nálezu si soud vyžádal vyjádření účastníků řízení a oslovil i zainteresované orgány státní správy se žádostí o vysvětlení a dodání potřebných podkladů. 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 za jednotlivé roky v minulosti ode dne účinnosti ZOZE, 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 a ohledně průběhu poklesu vstupů (zejména ceny fotovoltaických panelů) od účinnosti ZOZE.

Ve svém nálezu Ústavní soud judikoval

- že k přijetí a vydání právních předpisů, které jsou předmětem přezkumu, došlo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem; a
- návrh není, pokud jde o tvrzenou protiústavnost obsahu napadených ustanovení, důvodný,

příčemž konstatoval, že zákonné opatření mělo charakter tzv. nepravé retroaktivity; o pravou retroaktivitu se nejednalo. S odkazem na nálezy Pl. ÚS 21/96 a Pl. ÚS 53/10 Ústavní soud uvedl, že pravá retroaktivita je přípustná jen výjimečně, zatímco nepravá je obecně přípustná – je v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, je-li vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny je zachována hranice únosnosti.

I s ohledem na rozsáhlé srovnání se zahraničními právními úpravami a judikaturou však Ústavní soud neshledal na straně dotčených provozovatelů fotovoltaických elektráren ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní stanovené ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů bez jejího dalšího krácení odvodem, jenž by při vzájemném poměrování převážil nad výše zmíněným veřejným zájmem na jejím snížení. Současně shledal v souvislosti se zachováním návratnosti investice do daného typu elektráren (15 let), a tím i zachování podstaty a smyslu

¹⁴⁰ Dostupný z [www: http://www.usoud.cz/clanek/6724](http://www.usoud.cz/clanek/6724).

dotčeného základního práva vlastnit majetek, relevantní ekonomické důvody pro daná opatření a možnost danou zákonodárci přehodnotit výši podpor s ohledem na vývoj situace. Ústavní soud taktéž neshledal porušení ústavního principu rovnosti v případě dotčených provozovatelů elektráren (oproti elektrárnám uvedeným do provozu dříve), neboť opatření zákonodárce bylo racionální, přiměřené a prosté svévole.

Pokud jde o zavedení darovací daně, jejímž předmětem je bezúplatné nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny, dospěl Ústavní soud k závěru, že se jednalo pouze o snížení státní podpory předpokládané zákonem dřívějším, přičemž nelze přisvědčit návrhovatelům, že by takto zákonem nastavená výše podpory do budoucna vylučovala jakékoli nově zákonem stanovené daňové zatížení (regulaci).

V případě zrušení osvobození od daně z příjmu z provozu solárních zařízení Ústavní soud uvedl, že daná právní úprava směřuje mj. 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; zároveň i v této věci odkázal na předchozí části odůvodnění nálezu.

Ústavní soud v nálezu uzavřel, 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 mj. sociálně ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu. Ústavní soud pak nad rámec věci samotné dodal, že s ohledem na individuální rozměry každého případu nemůže vyloučit svůj eventuální zásah, kdyby v jednotlivém případě (například v případech malovýrobců, kteří provoz elektráren financovali z bankovních úvěrů a jsou zatíženi platbou relativně vysokých úroků) měla napadená právní úprava tzv. rdousící efekt, tedy zasáhla samotnou majetkovou podstatu výrobce elektřiny; taktéž naznačil v tomto smyslu s ohledem na daňový řád možnosti řešení potíží těchto výrobců v případě neschopnosti dostát svým jinak průběžně plněným závazkům.

8.4 *Hrozící mezinárodní arbitráže*

V souvislosti s výše uvedeným odvodem a dalšími legislativními změnami hrozila České republice vlna mezinárodních arbitrážních sporů se zahraničními

investory do obnovitelných zdrojů energie a zejména do solárních elektráren, kteří v ČR investovali za určitých vstupních podmínek a nedočkali se předpokládané návratnosti svých investic. Z obecného pohledu určitý stupeň právní jistoty v daném státě nepochybně hraje velkou roli při případném rozhodování investorů, ve kterém státě investovat a do jakých technologií. „*Nezávisle na riziku, které konkrétní technologie přináší, hostitelská země hraje klíčovou roli v rozhodování o investičním záměru. Místní právní předpisy a mechanismy podpory mají být stabilní a mají být pro investory atraktivní. Jistota, že jednou přijaté předpisy setrvají v platnosti a že podpora bude vyplácena v dlouhodobém horizontu, jsou klíčové pro každé investiční rozhodnutí.*“¹⁴¹

V případě, že postup státu domněle poškozuje zahraniční investice¹⁴² investora, tento může postupovat podle mnohostranné Washingtonské úmluvy o řešení sporů mezi státy a občany druhých států, nebo podle příslušné dohody o podpoře a vzájemné ochraně investic, kterou Česká republika uzavřela s jeho domovským státem (dále jen „BIT“). Každá BIT stanoví řadu standardů ochrany investice, které mohou být ze strany státu, v němž je tato investice učiněna, porušeny. To může na základě rozhodčí doložky dát vzniknout investičnímu sporu.¹⁴³

Tyto dohody jsou zpravidla bilaterální, tedy Česká republika s většinou států uzavřela zvláštní dohodu. Předmětem BIT bývá zpravidla stanovení režimu národního zacházení resp. režimu spravedlivého a rovnoprávného zacházení pro zahraniční investice investorů druhé smluvní strany. Každá dohoda obsahuje podrobnější vymezení těchto režimů konkrétními právy a povinnostmi smluvních stran, a proto vždy závisí na obsahu konkrétní dohody, která se na daný případ aplikuje.

Dohody o podpoře a vzájemné ochraně investic zpravidla svým smluvním stranám zakládají závazek zacházet se zahraničními investicemi investorů druhé

¹⁴¹ ERNST&YOUNG LLP, EVROPSKÁ KOMISE. DG Energy Financing Renewable Energy in the European Energy Market, [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011_financing_renewable.pdf>](http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011_financing_renewable.pdf).

¹⁴² Zahraniční investicí se rozumí kapitálový vklad alokovaný (investovaný) hospodářským subjektem do ekonomiky jiné země. V současnosti se rozlišují tři základní skupiny investic: přímé investice, portfoliové investice a ostatní investice. Kritériem členění na přímé a portfoliové investice je stupeň kontroly zahraničního podniku získaný investicí.

Srovnej:

ŽÁK, M. Velká ekonomická encyklopedie. 2. rozšířené vydání. Praha: Linde, 2002. Str. 856–857.

¹⁴³ Douglas, Z. *The International Law of Investment Claims*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, s. 134.

smluvní strany spravedlivě a rovnoprávně. Tento závazek bývá zpravidla konkretizován stanovením režimu národního zacházení, podle kterého nesmí hostitelský stát zacházet se zahraničními investicemi druhé smluvní strany hůř než s investicemi domácích investorů, anebo i stanovením režimu nejvyšších výhod, ve kterém se tento závazek nevztahuje jen k domácím investicím, ale i k zahraničním investicím jakékoli třetí země. Každá dohoda obsahuje podrobnější vymezení těchto režimů konkrétními právy a povinnostmi smluvních stran, a proto vždy závisí na obsahu konkrétní dohody, která se na daný případ aplikuje.

Součástí dohod o podpoře a vzájemné ochraně investic je i závazek hostitelského státu podrobit se pravomoci arbitrážního tribunálu, resp. Mezinárodnímu středisku pro řešení sporů s investic (ICSID). Na základě tohoto závazku mohou investoři druhé smluvní strany zahájit arbitrážní řízení proti hostitelskému státu v případě, že tento poškodil jejich zahraniční investice. Některé dohody stanoví lhůtu pro smírné řešení a teprve po jejím marném uplynutí umožňují zahájení arbitrážního řízení. Rozhodčí spory z dohod o podpoře a vzájemné ochraně investic se zpravidla projednávají podle pravidel ICSID před Mezinárodním střediskem pro řešení sporů z investic, zřízeném Washingtonskou úmluvou o řešení sporů mezi státy a občany druhých států, anebo podle pravidel UNCITRAL před ad hoc zřízeným rozhodčím tribunálem na základě konkrétní dohody. O nákladech řízení bývá rozhodnuto podle pravidel užitých pro dané rozhodčí řízení, zpravidla podle úspěchu ve věci.

Česká republika uzavřela více než 80 dvoustranných mezinárodních smluv o podpoře a vzájemné ochraně investic (BIT) s téměř všemi významnými evropskými i mimoevropskými státy. BIT zaručují zahraničním investorům při podnikání v ČR určité standardy zacházení ze strany státu.

Při porušení těchto standardů vzniká bezprostřední nárok zahraničního investora vůči ČR na náhradu vzniklé škody. České republice tak hrozí, že bude na základě porušení svých závazků z ochrany zahraničních investic v podobě zavedení nových forem zdanění elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie v solárních elektrárnách povinna platit zahraničním investorům odškodné, které fakticky může převýšit celkový příjem veřejných rozpočtů ze zdanění a z odvodu. Jedná se zejména o tyto závazky.

- závazek spravedlivého a rovného zacházení se zahraničními investicemi;

- závazek poskytnout zahraničním investicím plnou ochranu a bezpečnost;
a
- závazek zdržet se tzv. nepřímého vyvlastnění zahraničních investic.

Závazek spravedlivého a rovného zacházení se zahraničními investicemi je v BIT obvykle obsažen v následující podobě: „Každá smluvní strana zajistí na svém území investicím uskutečněným investory druhé smluvní strany spravedlivé a rovnoprávné zacházení.“¹⁴⁴ Toto ustanovení je v nálezech mezinárodních rozhodčích soudů vykládáno poměrně široce a bývá také nejčastějším důvodem úspěšných žalob investorů o odškodnění.¹⁴⁵

Je možné, že analogického porušení svých závazků z BIT se Česká republika dopustila přijetím některých ustanovení novel ZOZE a ZDP, vzhledem k tomu, že zahraniční investoři do FVE v České republice investovali prostředky za určitého stavu podnikatelského a právního prostředí garantovaného zákonnou úpravou.¹⁴⁶

Legitimní očekávání investorů v zachování stabilního podnikatelského prostředí by nemělo být narušováno. Ochrana legitimního očekávání umožňuje zahraničním investorům předvídat a plánovat jejich obchodní aktivity v České republice. Odvod z elektřiny ze slunečního záření lze teoreticky považovat za opatření narušující legitimní očekávání zahraničních investorů.¹⁴⁷

Závazek poskytnout zahraničním investicím ochranu a bezpečnost bývá vykládán v kontextu se závazkem spravedlivého a rovného zacházení. „*Hostitelský stát je povinen zajistit, aby novelizace zákonů ani jednání správních orgánů neznehodnotilo*

¹⁴⁴ Srovnej např. Dohodu mezi ČSFR a SRN o podpoře a vzájemné ochraně investic č. 573/1992 Sb.

¹⁴⁵ Např. ve věci SALUKA INVESTMENTS BV (THE NETHERLANDS) vs. ČESKÁ REPUBLIKA, dostupné z [www: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Rozhodci_rizeni_Saluka_BV_vs_CR_17032006_cz_pdf.pdf>](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Rozhodci_rizeni_Saluka_BV_vs_CR_17032006_cz_pdf.pdf)

¹⁴⁶ Srovnej např. nález uvedený výše v předchozím bodu této poznámky pod čarou: „Rozhodnutí investora o provedení investice se zakládá na zhodnocení stavu práva a celkového podnikatelského prostředí v době investice, jakož i na očekávání investora, že chování hostitelského státu bude po provedení investice spravedlivé a nestranné.“

¹⁴⁷ „Zahraníční investor tedy očekává, že bude hostitelský stát postupovat konzistentně, tj. bez svévolného rušení jakýchkoli dříve existujících rozhodnutí či povolení vydaných státem, na něž investor spoléhal při přijímání svých závazků“

Srovnej např. nález TECNICAS MEDIOAMBIENTALES TECMED S. A. v. THE UNITED MEXICAN STATES, dostupné z [www: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=D C602_En&caseId=C186>](http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=D C602_En&caseId=C186).

a neporušilo odsouhlasené a schválené zabezpečení a ochranu investic zahraničního investora.“¹⁴⁸

Závazek zdržet se nepřímého vyvlastnění zahraničních investic znamená, že investice investorů nebudou znárodněny, vyvlastněny nebo podrobeny podobným opatřením majícím podobný účinek. Vyvlastnění smí v zásadě být provedeno pouze v souladu s platným domácím zákonným postupem, na nediskriminačním základě a proti náhradě. Nelze přehlédnout možnost, že účinek užívání novel ZOZE v praxi by mohl vést a v mnoha případech zřejmě povede ke ztrátě oprávněně očekávaného prospěchu z investice nebo dokonce ke zmaření investice samotné.

Princip zakazující i nepřímé (faktické) vyvlastnění, uznávaný mezinárodním právem, sleduje cíl zabránit státu jakkoliv, byť i nepřímo, efektivně odejmout vlastníkovu prospěch z jeho investice. Tímto směrem se vyvíjí i praxe rozhodčích senátů rozhodujících spory z ochrany investic: *„Vyvlastnění de facto neboli nepřímé vyvlastnění, tedy opatření, která nezabírají majetek přímo, ale jež účinně neutralizují prospěch vlastnictví zahraničního investora, jsou rovněž předmětem žaloby o vyvlastnění. To je podle mezinárodního práva nesporné.*“¹⁴⁹ Extenzivní výklad ustanovení o vyvlastnění potvrzují i další rozhodčí nálezy.

Finální rozhodnutí investora o podání arbitrážní žaloby bude vždy záviset na vyřešení následujících otázek:

- jaká dohoda o podpoře a vzájemné ochraně investic se na daný případ aplikuje a jaké povinnosti žalovanému státu stanoví,
- zda žalovaný stát porušil své povinnosti stanovené příslušnou dohodou a jaké nároky z tohoto jednání investorovi vznikly,
- zda má dostatek důkazů pro svá tvrzení.

Je nutné též vzít v potaz, že některé dohody stanoví lhůtu pro smírné řešení a teprve po jejím marném uplynutí umožňují zahájení arbitrážního řízení.

Dle mně dostupných neověřených informací bylo již několik arbitrážních řízení zahájeno a v současné době běží lhůta pro smírné řešení. Nezbyvá tedy než doufat, že ČR bude schopna své legislativní kroky obhájit i v celosvětovém měřítku a nedojde k poškození její pověsti a propadu zájmu investoru o ni.

¹⁴⁸ Rozhodčí nález CME Czech Republic B. V. vs. Česká republika dostupný z [www: <http://cnts.dbm.cz/doc10/cz/pdf/FinalAwardQuantum.pdf>](http://cnts.dbm.cz/doc10/cz/pdf/FinalAwardQuantum.pdf).

¹⁴⁹ Tamtéž, článek 604.

8.5 *Odpovědnost ČR za škody způsobené investorům*

Někteří investoři do solárních elektráren zmiňovali i možnosti postupu pro vymáhání domnělé škody jim způsobené tvrzenou nezákonností rozhodnutí státní moci a vydáním výše zmíněných zákonných opatření a podzákonných právních předpisů.

Odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné moci je objektivní odpovědností státu (bez ohledu na zavinění), již se nelze zprostit a která je založena na současném splnění tří podmínek:

- 1) nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup,
- 2) vznik škody či nemajetkové újmy
- 3) příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy.

Vzhledem k faktu, že ERÚ je orgánem moci výkonné, by se na ERÚ měla obecně vztahovat odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem¹⁵⁰. Při pochybení ERÚ při vydání cenového rozhodnutí (použití nesprávných údajů při stanovení výkupních cen) lze zvážit podání žaloby podle zákona č. 82/1998 Sb. Nárok na náhradu škody by bylo nejprve třeba uplatnit u příslušného správního úřadu, kterým by byl v případě nesprávného postupu Energetického regulačního úřadu podle § 6 zákona č. 82/1998 Sb. sám Energetický regulační úřad. Pokud by nebyl nárok do 6 měsíců uspokojen, mohl by se výrobce s nárokem na náhradu škody obrátit na soud. Pro případ zákonů je Nejvyšším soudem zatím zastáváno stanovisko, že proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či v Senátu PČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zák. č. 82/1998 Sb. Judikatura však není jednotná – například Městský soud v Praze v některých rozhodnutích zastává opačný názor. Je možné, že se judikatura bude ještě vyvíjet, Ústavní soud navíc již judikoval, že činnost zákonodárců nesmí být svévolná, neboť by takovým postupem byla narušena důvěra v právo, která spočívá v předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti.¹⁵¹ Existují i určité názory, že je možné uplatnit nárok na náhradu škody vůči státu i dle jiných předpisů mimo rámec specifikovaný zákonem 82/1998 Sb., nicméně v uvedené věci nebylo zatím vydáno žádné konkrétní soudní rozhodnutí. Daný postup by nejprve musel být důkladně právně analyzován.

¹⁵⁰ Vzhledem k rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

¹⁵¹ Srovnej sp. zn. Pl. ÚS 2/02.

8.6 *Shrnutí*

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 byl vydán Ústavním soudem České republiky v návaznosti na návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení vztahující se k výše popsanému odvodu z elektřiny ze slunečního záření, uvalení daně darovací na bezúplatně nabyté emisní povolenky a zrušení osvobození příjmů z výroby energie z obnovitelných zdrojů od daně z příjmů.

Návrh skupiny senátorů vnímal rozpor shora citovaných zákonných ustanovení s ústavním pořádkem zejména v jejich rozporu s některými ustanoveními Listiny práv a svobod, jmenovitě s právem vlastnit majetek, svobodou podnikání a se zásadou rovnosti před zákonem. Dále viděl nesoulad těchto ustanovení s ústavním pořádkem v jejich rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, zejména s ohledem na retroaktivní působnost citovaných ustanovení.

Před vyhlášením nálezu si soud vyžádal vyjádření účastníků řízení a oslovil i zainteresované orgány státní správy se žádostí o vysvětlení a dodání potřebných podkladů. Následně na základě dodaných podkladů a vyjádření judikoval, že k přijetí a vydání právních předpisů, které jsou předmětem přezkumu, došlo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, a konstatoval nedůvodnost návrhu, pokud šlo o tvrzenou neústavnost napadených rozhodnutí, přičemž dodal, že zákonná opatření měla charakter tzv. nepravé retroaktivity, která je při dodržení stanovených podmínek obecně přípustná. S ohledem na srovnání se zahraničními právními úpravami a judikaturou Ústavní soud neshledal na straně dotčených provozovatelů fotovoltaických elektráren ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní stanovené ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů bez jejího dalšího krácení odvodem, jenž by při vzájemném poměrování převážil nad veřejným zájmem na jejím snížení. Současně Ústavní soud konstatoval zachování návratnosti investice do daného typu elektráren (15 let), a tím i zachování podstaty a smyslu dotčeného základního práva vlastnit majetek, přičemž potvrdil relevantní ekonomické důvody pro daná opatření a možnost danou zákonodárci přehodnotit výši podpor s ohledem na vývoj situace. Ústavní soud v nálezu uzavřel, že volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce.

V souvislosti s výše uvedeným odvodem a dalšími legislativními změnami hrozila České republice vlna mezinárodních arbitrážních sporů od zahraničních

investorů do obnovitelných zdrojů energie a zejména do solárních elektráren, kteří v ČR investovali za určitých vstupních podmínek a nedočkali se předpokládané návratnosti svých investic. Dle mně dostupných neověřených informací bylo již několik arbitrážních řízení zahájeno a v současné době běží lhůta pro smírné řešení. Nezbyvá tedy než doufat, že ČR bude schopna své legislativní kroky obhájit i v celosvětovém měřítku a nedojde k poškození její pověsti a propadu zájmu investoru o ni.

9 Srovnání s vývojem ve vybraných dalších státech

Důležitá data ohledně vývoje využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie v globálním měřítku lze čerpat z Renewables Global Status Report (GSR), vydávané na žádost OSN organizací REN21 (Renewable Energy Policy Network for 21st century, www.ren21.net). Tato organizace vydává hodnotící zprávy od roku 2005 jako výsledek úsilí komplexně zachytit celkovou světovou situaci týkající se energie z obnovitelných zdrojů. Poslední dostupná zpráva je z roku 2012.¹⁵² Jedná se o celosvětově nejkompaktnější zprávu, která shrnuje výsledky dostupných statistických údajů, zpráv a odborných sdělení vládních, nevládních a mezinárodních institucí a průmyslových asociací. Data ohledně pravděpodobného budoucího vývoje využívání technologií výroby energie z obnovitelných zdrojů lze nalézt ve zprávě Renewables Global Futures Report vydávané stejnou organizací. Aktuální zprávu pro rok 2013 lze nalézt na webu organizace REN 21¹⁵³.

Lze shrnout, že dynamický vývoj právní úpravy a trhu v oblasti obnovitelných zdrojů elektrické energie v posledních deseti letech byl z globálního hlediska naprosto bezprecedentní. V roce 2011 bylo do nových technologií pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů investováno 260 miliard USD, což je více, než bylo investováno do technologií výroby elektřiny z fosilních paliv a jaderné technologie společně. Pro srovnání, roce 2004 to bylo pouhých 40 miliard USD. Co se týče samotného trhu na poli výroby elektřiny pomocí solárních technologií, je nyní 30krát větší, než byl v roce 2004. Nově právní úpravy podporující využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie ruku v ruce se snížením ceny příslušných technologií měly na prudký rozvoj výroby energie z obnovitelných zdrojů samozřejmě zásadní vliv.

Experti považují za hlavní motivaci k využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie zejména následující faktory:

- Zajištění bezpečné dodávky elektřiny
- Autonomii ve výrobě energie
- Vznik nových pracovních míst
- Lepší rozložení energetického mixu
- Nejistotu ohledně vývoje ceny fosilních paliv

¹⁵² Dostupná z [www: <http://www.ren21.net/REN21Activities/GlobalStatusReport.aspx>](http://www.ren21.net/REN21Activities/GlobalStatusReport.aspx).

¹⁵³ Dostupná z [www: <http://www.ren21.net/REN21Activities/GlobalFuturesReport.aspx>](http://www.ren21.net/REN21Activities/GlobalFuturesReport.aspx).

- Změnu klimatu a snahu o udržitelný rozvoj
- Riziko jaderných katastrof a problematické nakládání s jaderným odpadem

Někteří experti dokonce tvrdí, že obnovitelné zdroje energie jsou již v mnoha oblastech konkurenceschopné ve vztahu k tradičním zdrojům energie, a to i v případě, že nejsou vůči tradičním zdrojům energie nikterak zvýhodněny prostřednictvím speciální právní úpravy a subvencí.

Co se týká implementace speciálních právních a závazných cílů na podporu využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie, v roce 2005 mělo takovou právní úpravu pouhých 55 států, což je ve srovnání s rokem 2012 méně než jedna polovina. Je pochopitelné, že stanovení závazných cílů a zavedení programů podpory mělo zásadní vliv na rozvoj trhu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, i přes krátkodobost stanovených cílů a nestabilitu právní úpravy v některých státech. Nejčastěji volenou formou podpory jsou garantované výkupní ceny a stanovení kvót pro podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů. Podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů energie prostřednictvím garantovaných výkupních cen zavedlo již 65 zemí, kvóty pro podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů uplatňuje okolo 70 jurisdikcí. Výroba tepla z obnovitelných zdrojů energie není tak široce rozšířená jako podpora výroby elektrické energie, přesto program výroby tepla z obnovitelných zdrojů podporuje necelých 40 zemí.

Tvůrci právních norem po celém světě stále více kladou důraz na rozšíření využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie, přičemž berou v úvahu benefity s tím spojené. Nezanedbatelný vliv na vývoj právní úpravy měla i nedávná havárie jaderné elektrárny v japonské Fukušimě a prohlášení generálního sekretáře OSN ohledně zdvojnásobení podílu obnovitelných zdrojů energie na energetickém mixu do roku 2030. V dosavadních zákonných úpravách se zatím příliš nepromítal faktor energetické účinnosti jednotlivých obnovitelných zdrojů energie, nicméně pro budoucí vývoj s ohledem na udržitelný rozvoj je nutné energetickou účinnost jednotlivých forem výroby energie z obnovitelných zdrojů v každém případě v rámci normotvorby zohlednit. Čím účinnější totiž výroba elektrické energie z obnovitelných zdrojů bude, tím spíše poroste podíl obnovitelných zdrojů na celkovém energetickém mixu a klesne podíl využití tradičních zdrojů energie, zejména jaderných a fosilních paliv.

Aby právní úprava pomohla dosáhnout stanovených cílů na poli výroby energie, měla by být předvídatelná, transparentní, stabilní a vhodně navržená s přihlédnutím k lokálním specifikům. Jakkoliv je nepřehlédnutelné, že implementace specializovaných právních úprav výroby energie z obnovitelných zdrojů a jejich podpory zásadním způsobem přispěla ke globálnímu rozšíření a prudkému rozvoji této technologie, nelze nevnímat, že některé jurisdikce byly při přípravě a implementaci této právní úpravy úspěšnější než jiné.

9.1 *Aktuální změny právních úprav podpory obnovitelných zdrojů energie v některých státech*

V nedávné době některé státy změnilы svou právní úpravu v oblasti podpory obnovitelných zdrojů elektrické energie, vedeny jednak snahou o zlepšení stávajícího schématu podpor ve prospěch konkrétních vybraných technologií, ale v neposlední řadě také snahou o snížení veřejných výdajů vynaložených do tohoto sektoru.

Některé země snížily poskytované podpory, a to zejména pro fotovoltaické instalace. Francie snížila výkupní ceny prostřednictvím omezení výkonu fotovoltaických instalací, přičemž nejvíce byly ovlivněny velké fotovoltaické instalace s instalovaným výkonem nad 100 kW. Zároveň byla snížena podpora i pro menší fotovoltaické instalace. Zároveň byl zaveden stop-stav pro připojování dalších fotovoltaických projektů do distribuční soustavy. Německo v průběhu roku 2011 a 2012 několikrát snížilo podporu prostřednictvím výkupních cen, a to zejména pro fotovoltaické projekty. Zároveň přestaly být podporovány samostatně stojící solární elektrárny o celkovém instalovaném výkonu vyšším než 10 MW. Významný představitel německé vlády v této souvislosti prohlásil, že *„pro Německo je z dlouhodobého hlediska klíčové, aby se výroba energie z obnovitelných zdrojů stala konkurenceschopnou a ve střednědobém horizontu ji dále nebylo nutné podporovat prostřednictvím garantovaných výkupních cen stanovených v zákoně o obnovitelných zdrojích energie.“*¹⁵⁴

¹⁵⁴ ENERGY MARKET PRICE.COM. Correggio regulatory report. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www](http://www.energymarketprice.com/TrialReports/EN/Correggio_Regulatory_Report_Sep12_88yhft.pdf): http://www.energymarketprice.com/TrialReports/EN/Correggio_Regulatory_Report_Sep12_88yhft.pdf.

Itálie zavedla omezení pro připojování solárních zařízení s instalovaným výkonem vyšším než 1 MW, s úpravou výkupních cen proporcionálně k instalované kapacitě zařízení s účinností od roku 2013. Řecko na počátku roku snížilo výkupní ceny elektrické energie vyrobené v solárních elektrárnách s instalovaným výkonem nad 100 kW a v solárních elektrárnách umístěných na ostrovech, které nejsou součástí pevniny. Švýcarsko omezilo finanční podporu pro solární elektrárny a plánuje další regulační škrty v dané oblasti. Portugalsko zastavilo vydávání dalších licencí pro projekty čerpající podporu pomocí garantovaných výkupních cen a Španělsko zastavilo příjem dalších žádostí o podporu prostřednictvím garantovaných výkupních cen. Lze tedy pozorovat určitý trend snižování garantovaných výkupních cen a omezování podpory ve vztahu k některým obnovitelným zdrojům energie.

Vývoj v České republice tedy nelze v žádném případě považovat za v evropském měřítku ojedinělý a odporující evropským trendům v dané oblasti. Mnoho států v současné době přepracovává solární tarifní politiky, aby zmírnily prudký růst počtu zařízení, který v mnoha případech daleko překročil očekávání v důsledku bezprecedentního snížení cen fotovoltaických technologií.

V některých státech byla ohledně tvrzeného retroaktivního působení novelizace právních úprav vedena soudní řízení v obdobném duchu jako řízení ohledně návrhu na zrušení zákona, který řešil český Ústavní soud pod spisovou značkou Pl. ÚS 17/11. Například německý 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 mimo jiné sleduje legitimní cíl v zabránění zbytečně vysoké finanční zátěže pro provozovatele distribučních sítí a v konečném důsledku také odběratelů (tj. zákazníků) elektrické energie.¹⁵⁵

Podobnou otázku řešil 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. Shodně s německým Spolkovým ústavním soudem potvrdil, 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. Vláda byla podle rozhodnutí soudu zavázána pouze k tomu, aby investorům zajistila přiměřený zisk po dobu životnosti jejich instalací, přičemž zákon přiměřený zisk („reasonable profit“) definoval jako návratnost investice s ohledem na hodnotu peněz na kapitálovém trhu. Jinými slovy vláda mohla v této oblasti pozměnit legislativu, jak uznala za vhodné, a to za podmínek, že instalace podrobené zvláštnímu režimu nebudou ve vztahu k návratnosti jejich investic materiálně ovlivněny.¹⁵⁶

9.2 *Shrnutí*

Jak si můžeme ilustrovat na mnoha příkladech v zahraničí, nebyla situace v České republice nikterak ojedinělá. V nedávné době totiž mnohé státy změnily svou právní úpravu v oblasti podpory obnovitelných zdrojů elektrické energie, vedeny jednak snahou o zlepšení stávajícího schématu podpor ve prospěch konkrétních vybraných technologií, jednak snahou o snížení veřejných výdajů vynaložených do tohoto sektoru.

Důležitá data pro mezinárodní srovnání vývoje využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie v globálním měřítku jsem čerpala z Renewables Global Status Report, vydávané na žádost OSN organizací REN21 (Renewable Energy Policy Network for 21st century). Tato organizace vydává hodnotící zprávy od roku 2005 jako výsledek úsilí komplexně zachytit celkovou světovou situaci týkající se energie z obnovitelných zdrojů.

¹⁵⁵ Více v nálezu Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl ÚS 17/2011.

¹⁵⁶ Více informací dostupných opět ve výše citovaném rozhodnutí Ústavního soudu České republiky.

Většina zemí, podobně jako Česká republika, snížila poskytované podpory pro fotovoltaické instalace. Mnoho států v současné době přepracovává solární fotovoltaické tarifní politiky, aby zmírnilo prudký růst počtu zařízení, který v mnoha případech daleko překročil očekávání v důsledku bezprecedentního snížení cen fotovoltaických technologií.

Ve světle výše v textu citovaných rozsudků německého Spolkového ústavního soudu a španělského Nejvyššího soudu nelze rozhodně považovat rozhodnutí českého Ústavního soudu za ojedinělé či bezprecedentní, naopak jde rozhodnutí zcela v souladu s evropskou judikaturní praxí.

Vývoj v České republice tedy nelze považovat za v evropském měřítku ojedinělý a odporující celoevropským trendům v dané oblasti, jakkoli lze shrnout, že legislativní řešení celé situace v České nebylo možné v žádném případě považovat za příliš elegantní.

10 Závěr

Energetika a využití dostupných přírodních zdrojů je bez diskuze jedním z klíčových globálních ekologických témat. Využívání tradičních technologií výroby energie je z dnešního pohledu neekonomické a působí nenahraditelné škody na životním prostředí, přičemž jejich energetická účinnost je nízká. Zároveň, v souvislosti se vzrůstající spotřebou energie, lidstvo musí řešit dvě základní otázky – rychlost čerpání neobnovitelných zdrojů a možnost jejich náhrady. **Alternativou k tradičním zdrojům energie jsou obnovitelné zdroje energie. Jejich vhodné využití v návaznosti na geografickou polohu a specifika jednotlivých států může pomoci vyřešit některé zásadní energetické otázky, které si lidstvo v současné době klade.** Myšlenka využití obnovitelných zdrojů energie jako náhrady tradičních zdrojů energie nemůže však sloužit jako jediná budoucí alternativa. Nedílnou součástí budoucího řešení bude i hledání možností úspory ve spotřebě energie například v podobě pasivních staveb a jiných energeticky méně náročných technologií. Další možností je i prosté omezení spotřeby energie koncovými spotřebiteli.

Ruku v ruce se stoupajícím využitím obnovitelných zdrojů energie jde i snaha tuto oblast regulovat právními předpisy, a to na úrovni mezinárodní, evropské i v rámci právních úprav jednotlivých států. Na mezinárodní úrovni panuje víceméně shoda ohledně celkového směřování mezinárodně právní úpravy a hodnotové orientace směrem k odpovědnému využívání přírodních zdrojů a šetření životního prostředí. Důraz je samozřejmě kladen i na co nejefektivnější využití obnovitelných zdrojů energie v energetice. Konkrétní kroky a řešení jsou však typicky přijímány až na úrovni jednotlivých států. **Hlavní překážkou plošného využití obnovitelných zdrojů energie v energetice je zejména vysoká cena výzkumu a vývoje v této oblasti a vysoká pořizovací cena samotné technologie.** Je nelehkým úkolem jednotlivých států podporovat stále ještě ekonomicky velmi náročné obnovitelné zdroje energie na úkor zdrojů tradičních při současném zachování konkurenceschopnosti vlastní ekonomiky a bez nepřiměřeného zatížení koncových spotřebitelů energie.

Obnovitelné zdroje energie, respektive jejich využití v energetice jsou i velmi aktuálním tématem na evropské úrovni. Hlavní výzvou pro evropské zákonodárce a exekutivu bylo a je vytvořit stabilní ekonomické prostředí, které by stimulovalo investice do výroby energie z obnovitelných zdrojů energie ve všech členských státech

EU, což se v praxi jeví jako velmi obtížný úkol. V roce 2009 byla přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Směrnice komplexně upravuje podporu energie z obnovitelných zdrojů a stanovuje rámec pro dosažení cíle 20% podílu obnovitelných zdrojů energie na konečné spotřebě energie EU do roku 2020. Cíl je rozdělen mezi jednotlivé členské státy. Směrnice stanoví povinnost každého členského státu EU přijmout národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů, který stanoví národní cíle členských států pro podíly energie z obnovitelných zdrojů v dopravě a při výrobě elektřiny. Aktuální cílová hodnota podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020 pro Českou republiku je 13 %.

V současnosti platná právní úprava podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů v České republice navazuje na platnou právní úpravu mezinárodní a evropskou. **Po vstupu České republiky do EU vznikla vzhledem k jejím závazkům v oblasti zvyšování podílů obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie nutnost kodifikace právní úpravy podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.** Výsledkem bylo přijetí zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, který měl pomoci vytvořit podmínky pro naplnění indikativního cíle podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v České republice ve výši 8 % k roku 2010 a vytvořit podmínky pro další zvyšování tohoto podílu po roce 2010.

V návaznosti na z dnešního pohledu velmi štědře stanovené podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů došlo k prudkému nárůstu počtu a instalované kapacity výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, a to i v podobě ne zcela odpovídající geografické poloze a přírodním zdrojům optimálně využitelným v geografických podmínkách České republiky. Byly například stavěny obří solární parky v takových lokalitách, kde by jejich výstavba bez tak vysoce stanovené podpory byla zcela ekonomicky neopodstatněná.

V souvislosti se vzrůstající kapacitou instalovaného výkonu bylo více než jasné, že stanovená výše podpory je výhledově neúnosná pro koncové spotřebitele energie, a stát přistoupil k razantním změnám, které měly ve svém důsledku za následek faktické ukončení rozvoje využití obnovitelných zdrojů energie v České republice. Vzhledem k nejnovějším změnám legislativy je nyní z pochopitelných důvodů zájem o výstavbu, připojování a provoz nových instalací výroben elektřiny

z obnovitelných zdrojů energie v České republice minimální. Praktické potíže, například v podobě ohrožení bezpečnosti distribuční soustavy, způsobené velkým zájmem o investice do obnovitelných zdrojů energie v posledních letech, se tedy pravděpodobně nebudou opakovat. Pokud vůbec, je v současné době zájem o připojování malých zařízení do 30 kWp instalovaného výkonu, a to pouze v podmínkách, kde je jejich využití skutečně účelné a ekonomické. Velkým instalacím a zejména dalším obřím solárním parkům na volném prostranství je nejspíše již konec. **Uvedené změny zákonné úpravy týkající se obnovitelných zdrojů energie se setkaly s nevolí u investorů, kteří do obnovitelných zdrojů energie investovali a nyní jejich investice nedosahují návratnosti, již v době svých investičních rozhodnutí očekávali.**

Nejkontroverznějším fiskálním opatřením státu ve vztahu k obnovitelným zdrojům elektrické energie byl tzv. odvod z elektřiny ze slunečního záření. Jedná se o daň ve smyslu daňového řádu, a to o daň vybíranou srážkou. Majitelé solárních elektráren opakovaně tvrdili, že zavedení výše zmíněného odvodu je protiústavní, a to z mnoha různých důvodů. Přelomový nálezný ústavního soudu Pl. ÚS 17/11 však potvrdil ústavnost novely, a tedy zákonnost srážení odvodu plátcem daně ve stanovené výši.

S ohledem na srovnání se zahraničními právními úpravami a judikaturou **Ústavní soud neshledal na straně dotčených provozovatelů fotovoltaických elektráren ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní stanovené ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů bez jejího dalšího krácení odvodem, jenž by při vzájemném poměrování převážil nad veřejným zájmem na jejím snížení.** Současně Ústavní soud konstatoval zachování návratnosti investice do daného typu elektráren (15 let), a tím i zachování podstaty a smyslu dotčeného základního práva vlastnit majetek, přičemž potvrdil relevantní ekonomické důvody pro daná opatření a možnost danou zákonodárci přehodnotit výši podpor s ohledem na vývoj situace. Ústavní soud v nálezu uzavřel, že volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce.

V souvislosti s výše uvedeným odvodem a dalšími legislativními opatřeními hrozila České republice vlna mezinárodních arbitrážních sporů od zahraničních investorů do obnovitelných zdrojů energie a zejména do solárních elektráren, kteří v ČR investovali za určitých vstupních podmínek a nedočkali se předpokládané návratnosti svých investic. Dle mně dostupných neověřených informací bylo již několik

arbitrážních řízení zahájeno a v současné době běží lhůta pro smírné řešení. Nezbyvá tedy než doufat, že ČR bude schopna své legislativní kroky obhájit i v celosvětovém měřítku a nedojde k poškození její pověsti a propadu zájmu investoru o ni.

Jak si můžeme ilustrovat na mnoha příkladech ze zahraničí, nebyla situace v České republice nikterak ojedinělá. V nedávné době totiž mnohé státy změnilы svou právní úpravu v oblasti podpory obnovitelných zdrojů elektrické energie, vedeny jednak snahou o zlepšení stávajícího schématu podpor ve prospěch konkrétních vybraných technologií, jednak snahou o snížení veřejných výdajů vynaložených do tohoto sektoru.

Většina zemí, podobně jako Česká republika, snížilo poskytované podpory pro fotovoltaické instalace. Mnoho států v současné době přepracovává solární tarifní politiky, aby zmírnily prudký růst počtu zařízení, který v mnoha případech daleko překročil očekávání v důsledku bezprecedentního snížení cen fotovoltaických technologií. Ve světle v textu práce citovaných rozsudků německého Spolkového ústavního soudu a španělského Nejvyššího soudu nelze rozhodně považovat rozhodnutí českého Ústavního soudu za ojedinělé či bezprecedentní, naopak jde o rozhodnutí zcela v souladu s evropskou judikaturní praxí. Vývoj v České republice tedy nelze považovat za v evropském měřítku ojedinělý a odporující celoevropským trendům v dané oblasti, jakkoli lze shrnout, že legislativní řešení celé situace v České nelze v žádném případě považovat za příliš elegantní.

Pokud si klademe otázku, proč celá situace došla v České republice až před Ústavní soud, je nutné si uvědomit, že:

- V době vzniku zákona o obnovitelných zdrojích energie a době stanovení výše podpory **panoval na globální i státní úrovni optimismus ohledně růstu světové ekonomiky** a nikdo nepředpokládal počátek blížící se ekonomické krize.
- Navíc **byl na novou právní regulaci obnovitelných zdrojů energie velký tlak z Evropské unie**, jejímž se Česká republika stala členem v roce 2004, zejména s ohledem na cíle stanovené v příslušné směrnici.

Zákon proto zřejmě nepamatoval na možné brzdy poskytování podpory v případě, kdy se její financování stane finančně neúnosné pro stát, respektive pro koncové uživatele elektrické energie. Zároveň zákonná úprava nijak nepředpokládala prudké snížení vstupní ceny technologií, a tím i skokové zrychlení návratnosti prostředků investovaných do technologií obnovitelných zdrojů energie,

zejména do fotovoltaických technologií. **Zákonodárci navíc na uvedené změny reagovali velice nepružně**, přičemž výše zmíněná novelizace předpisů přišla až po prudkém rozmachu v té době velice výhodných investic do technologií obnovitelných zdrojů v České republice, a to nejen ze strany domácích, ale i zahraničních investorů. V souvislosti s těmito legislativními změnami tedy navíc hrozí České republice i vlna eventuálních mezinárodních arbitrážních sporů od zahraničních investorů do obnovitelných zdrojů a zejména do fotovoltaických technologií, kteří v ČR investovali za určitých vstupních podmínek a nedočkali se předpokládané návratnosti svých investic.

Velmi problematickou se ukázala netransparentnost výpočtu návratnosti investic zpracovávaná Energetickým regulačním úřadem, jelikož mnozí investoři prováděli své vlastní výpočty, jimiž dokládali prodloužení doby návratnosti jejich investic nad zákonem stanovenou dobu 15 let. Detailní vyjádření Energetického regulačního úřadu k dané problematice bylo možné nahlédnout až v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 17/11, kde Energetický regulační úřad uvedl, že i po započtení vlivu odvodu na výnosnost investice je dosahované IRR (vnitřní výnosové procento) nad úrovní WACC (vážené průměrné náklady na kapitál) a doba návratnosti pod úrovní stanovené hranice 15 let, a to bez ohledu na způsob financování u jednotlivých projektů. Energetický regulační úřad dále uvedl, že většina projektů v oblasti obnovitelných zdrojů energie dosahuje významně kratší doby návratnosti.

Je zřejmé, že pokud by Energetický regulační úřad průběžně zveřejňoval transparentní podklady pro stanovení výkupních cen a zelených bonusů, mnoha sporům by bylo možné předejít, respektive by se tyto spory přesunuly do roviny znaleckého zkoumání, spíše než vzájemného napadání a vydávání kontroverzních stanovisek a prohlášení na obou stranách.

Hlavním problémem, který měl za následek vyhrocení celé situace, bylo krom liknavé reakce zákonodárců na vývoj situace na trhu zejména to, že na základě platné zákonné úpravy nemohl Energetický regulační úřad reagovat na situaci, kdy došlo k výraznému meziročnímu poklesu měrných investičních nákladů na zřizování solárních elektráren v důsledku snížení cen fotovoltaických panelů o více než 40 % v roce 2009, odpovídajícím snížením výkupní ceny elektřiny z těchto zdrojů, neboť byl oprávněn meziročně snížit výkupní cenu elektřiny pro nové

zdroje pouze o 5 %. Díky tomu byly nově vybudované fotovoltaické elektrárny zvýhodněny oproti ostatním druhům obnovitelných zdrojů.

Zákonodárce sice na základě kalkulací, z nichž vyplývají snížené investiční náklady pro výstavbu fotovoltaických elektráren FVE v letech 2009 a 2010, **přistoupil k zavedení nového právního institutu odvodu ve vztahu k okruhu výrobců solární energie a umožnil Energetickému regulačnímu úřadu pružněji reagovat na technologický a cenový vývoj, nicméně toto řešení přišlo se značným zpožděním**, a to v době, kdy již mnozí investoři na základě právního statusu quo zainvestovali značné prostředky do výstavby fotovoltaických elektráren na českém území. Mnozí investoři do svých elektráren investovali veškeré volné finanční prostředky a své projekty financovali i prostřednictvím bankovních úvěrů v řádech stovek milionů korun na 1 fotovoltaický projekt. Nelze se tedy divit, že novelizaci právních předpisů přijali s nevolí a využili veškeré právní prostředky, které měli k dispozici k jejímu napadení.

I když Ústavní soud tato zákonná opatření prohlásil za ústavně konformní co do výše a rozsahu, přičemž konstatoval, že nešlo o projev svévole zákonodárce, je evidentní, že řešení přišlo pozdě a nepřispělo k důvěře zahraničních ani domácích investorů ve stabilitu a transparentnost právní úpravy v České republice. Přestože i po zavedení odvodu zůstala provozovatelům fotovoltaických elektráren zachována patnáctiletá doba návratnosti jejich investic, jak potvrdil nálezný Ústavního soudu, legislativní opatření, tak jak byla přijata, způsobila mnohým z nich problémy s cash-flow a splácením jejich bankovních úvěrů.

Lze shrnout že:

- 1. V budoucnu by zákonodárce měl k obdobným otázkám přistupovat s menším optimismem v budoucí vývoj ekonomiky, a s vědomím, že zejména u nových technologií se vstupní podmínky mohou během pouhých pár let výrazně změnit.**
- 2. Příslušná právní úprava by měla umožňovat pověřenému exekutivnímu orgánu stanovujícímu výši podpory pružně reagovat na vývoj na trhu bez nutnosti novelizace souvisejících právních předpisů.**

3. Zároveň by měl být jasně a veřejně stanoven mechanismus tvorby výkupních cen, tak aby investoři mohli důkladně zvážit svou investici a posoudit všechna možná budoucí rizika s ní spojená.

Je však také na místě v této souvislosti poznamenat, že technologického pokroku a snížení ceny příslušné technologie bylo dosaženo na základě zvýšeného zájmu investorů o tyto technologie, který by bez takto štedře nastavené podpory určit nenastal.

Pokud se tedy na celou věc díváme z pohledu ochrany životního prostředí, celá situace měla rozhodně i pozitivní efekt, spočívající v rozvoji technologií využívání obnovitelných zdrojů, a to nejen v České republice, ale i z globálního hlediska.

Je víc než jisté, že z dlouhodobé perspektivy je potřeba toto turbulentní období překonat, pokračovat v podpoře rozvoje obnovitelných zdrojů energie a pokusit se nastavit co nejvhodnější parametry podpory tak, aby byla přijatelná pro všechny (jak investory do obnovitelných zdrojů energie, tak jednotlivé státní ekonomiky, potažmo koncové uživatele energie) a výši podpory stanovit tak, aby bylo možné ji pružně upravit v návaznosti na vývoj ceny technologií pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. **Cílem je pak samozřejmě plná ekonomická soběstačnost výroby energie z obnovitelných zdrojů, a to i bez státních subvencí.**

Z hlediska ochrany životního prostředí a efektivního využití přírodních zdrojů **je do budoucna co nejširší a zejména vhodné a účelné využití obnovitelných zdrojů energie nevyhnutelné.** Výzvou budoucnosti bude zřejmě využití obnovitelných zdrojů energie v globálním měřítku, zejména v prudce se rozvíjejících ekonomikách zemí třetího světa.

11 Použité zdroje

11.1 Tištěná literatura

COUFALOVÁ V., ČAPKOVÁ M., ČERVINKA P., HORECKÁ K. *Ekologie a životní prostředí*. Praha : Nakladatelství české geografické společnosti, s. r. o., 2005.

KOLEKTIV AUTORŮ. *Technický naučný slovník. I. díl*. Praha : Státní nakladatelství technické literatury, Praha, 1962.

BERANOVSKÝ, J., MURTIGER, K., TOMEŠ, M. *Fotovoltaika. Elektřina ze Slunce*. 2. vyd. Brno : ERA group spol. s. r. o., 2008.

DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. přepracované a doplněné vydání, Praha : C. H. Beck, 2010.

BOUŠOVÁ I. a kol., *Energetická legislativa v kostce*. 3. vydání, Praha : Done s. r. o., 2009.

FILIP, J., HOLLANDER P., ŠIMÍČEK V. *Zákon o ústavním soudu : komentář*, 2. přepracované a rozš. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007.

ŽÁK, M. *Velká ekonomická encyklopedie*. 2. rozšířené vydání. Praha: Linde, 2002.

DOUGLAS, Z. *The International Law of Investment Claims*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009.

11.2 Odborné časopisy

MORÁVEK, Z. *Fotovoltaika a její daňové řešení*. Daně a právo v praxi. 2011, č. 1. Dostupné v interní databázi společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s. r. o.

MORÁVEK, Z. *Fotovoltaika a neziskové subjekty*. e-Bulletin Komory daňových poradců. 2011, č. 3. Dostupné v interní databázi společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s. r. o.

SKÁLA, M. Daň z přidané hodnoty u výstavby fotovoltaických elektráren. Daně a právo v praxi, 2010, č. 6.

KOUBA S. Změny v oblasti zdanění fotovoltaických elektráren. e-bulletin Komory daňových poradců ČR, 2011, č. 2. Dostupné z interní databáze společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s. r. o.

11.3 Elektronické zdroje

MATYÁŠEK, R., SUK, M. Antropogeneze v geologii [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://is.muni.cz/do/1499/el/estud/pdf/js10/antropog/web/pages/3-1-zdroje-energie.html>>.

HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník* [online]. [cit. 2012-03-31], 3.vydání, Praha : C. H. Beck, 2009. Dostupné z www: <<http://www.beck-online.cz/>>.

JAKUBES, J., PROUZA, L., PIKÁLEK, J. *Sektorová příručka - obnovitelné zdroje energie* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z www: <http://www.iee-library.eu/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=377&return=index.php%3Foption%3Dcom_jombib%26amp%3BItemid%3D99999999%26amp%3Bcatid%3D68>.

Světová komise pro životní prostředí a rozvoj OSN. *Zpráva „Our Common Future“ Světové komise pro životní prostředí a rozvoj OSN z roku 1987* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z www: <<http://www.un-documents.net/ocf-07htm#V>>.

Vláda ČR. *Zpráva Nezávislé odborné komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu 2008*. [online]. [cit. 2012-03-31].

Dostupná z www:

<<http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CFEQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Fmedia-centrum%2Faktualne%2FPracovni-verze-k-oponenture.pdf&ei=wltDUYnjKJDL0AW90YDQDA&usg=AFQjCNGw8PsxoXbLP0kH-m9d7x7P2GbOYA&sig2=vK5GS0t7J0HcGqIpJkYVwQ&bvm=bv.43828540,d.d2k>>.

World Energy Issues Monitor 2013. *What keeps energy leaders awake at night?*

[online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z www:

<<http://www.worldenergy.org/publications/2013/world-energy-issues-monitor-2013>>.

OSN. *Stockholmská deklarace z roku 1972 (Declaration of the United Nations*

Conference on the Human Environment) [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupná z www:

<<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>>.

UNEP – Secretariat of the United Nations Environment Programme. *Rio+20* [online].

[cit. 2012-03-31]. Dostupné z www:

<<http://www.unep.org/rio20/Home/tabid/101510/Default.aspx>>.

UNEP – Secretariat of the United Nations Environment Programme. *Input to the*

Compilation Document for UNCSD [online]. [cit. 2012-03-31], s. 6. Dostupné z www:

<http://www.unep.org/PDF/RIO20/UNEP_secretariat_input.pdf>.

OSN. *Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu*. 1992. Český překlad: Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2012-03-31].

Dostupná z www: <http://amper.ped.muni.cz/gw/unfccc_cz/ramcova_umluva.html>.

Kjótský protokol [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupný z www: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/\\$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf)>.

SVÍTIL, R., POLÁK, M. *Co přináší Kjótský protokol?* 15.2.2005 06:00. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>>.

AL – HAMNDOU, D. *Financing sustainable and green economy: learning from climate finance* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <http://www.unep.org/rio20/PerspectivesonRIO20/tabid/101533/Default.aspx#banner_links>.

EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Energie 2020: Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii (KOM/2010/0639). [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=energie+2020&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=cs&RechType=RECH_mot&Submit=Hledat>.

EU PVSEC. *EUROPEAN PHOTOVOLTAIC ACTIONS AND PROGRAMMES-2011* [online]. [cit. 2012-03-31]. Hamburg. 5-9 Sept 2011. Dostupné z www: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/solar_electricity/doc/2011_pv_conference_hamburg.pdf>.

EVROPSKÁ KOMISE. Review of European and national financing of renewable energy in accordance with Article 23(7) of Directive 2009/28/EC Accompanying document to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Renewable Energy: Progressing towards the 2020 target [online]. [cit. 2012-03-31]. 31.1. 2011. Dostupné z www: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011SC0131:EN:HTML:NOT>>.

EVROPSKÁ RADA. 93/500/EHS: Rozhodnutí Rady ze dne 13. září 1993 o podporování obnovitelných zdrojů energie ve Společenství. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=294234:cs&lang=cs&list=294235:cs,294234:cs,&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=>>>.

PÍTROVÁ L. a kol. *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?* Praha : Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Leden 2008. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.psp.cz/cgi-bin/win/kps/pi/prace/pi-1-188.pdf>>.

EVROPSKÁ KOMISE. *Overview of the secondary EU legislation (directives and regulations) that falls under the legislative competence of DG ENER and that is currently in force, updated on 25 July 2011.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné

zwww:

<http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fenergy%2Fdoc%2Fenergy_legislation_by_policy_areas.pdf&ei=cgtPUZqEAqay0QW0woC4Dw&usg=AFQjCNGm8zpFcur3jhg219h1uvT-ZbdIng&sig2=LOrT54bSGRITo90Oindj0g&bvm=bv.44158598,d.d2k>.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Aktualizace státní energetické koncepce České republiky*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.mpo.cz/dokument5903.html>>.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) (vydán pod č. 458/2000 Sb. v částce 131/2000 Sb. dne 29. 12. 2000). [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <www.beckonline.cz>.

SLÁDEČEK V., MIKULE V., SYLLOVÁ J. *Ústava České republiky*. 1. vydání Rok: 2007. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.beckonline.cz/>>.

ERU. *Souhrnný přehled vydávání licencí pro podnikání v energetických odvětvích*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <http://www.eru.cz/user_data/files/licence/info_o_drzitelich/souhrn_12_01.pdf>.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Státní energetická koncepce*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.mpo.cz/dokument5903.html>>.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Stanovisko MPO. In Komentář k zákonu 180/2005 Sb.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.mojeenergie.cz/cz/zakon-c-180-2005-sb->>>.

CZEPHO. *Energetický regulační úřad nově stanovil podporu obnovitelných zdrojů v rozporu se zákonem*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/tiskove-zpravy/energeticky-regulacni-urad-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonem>>.

ERÚ. *ERÚ postupoval při stanovení výkupních cen v souladu s platnými právními předpisy České republiky* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.solarnews.cz/vyjadreni-eru-k-clanku-czepho-z-6-12-2011-eru-nove-stanovil-podporu-obnovitelnych-zdroju-v-rozporu-se-zakonem>>.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Důvodová zpráva k zákonu 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*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z ASPI.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Při zachování legislativy obnovitelných zdrojů hrozí potíže* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.solarnews.cz/mpo-pri-zachovani-legislativy-obnovitelných-zdroju-hrozi-potize>>.

MITÁČKOVÁ H., *Sdělení MFČR Č.j.: 6 376/11-3120-700608 Problematika fotovoltaických elektráren ve vztahu k dani z nemovitostí* [cit. 2012-03-31]. Dostupné v interní databázi společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika s. r. o.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k umístování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=81a54c2f-8dff-4398-9de3-e9896996cba9>>.

SOLÁRNÍ NOVINKY. *Řadě solárních zdrojů hrozí zbourání kvůli stavebnímu povolení*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <http://www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2011060703&rm=15>.

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ ROEDL & PARTNER. *Ochranné pásmo solární elektrárny*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.solarnews.cz/ochranne-pasmo-solarni-elektrarny>>.

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ ŠIKOLA A PARTNEŘI. *Problematika ochranných pásem*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://czepho.cz/files/pdf/studie/ochranne%20pasmo%20FVE.pdf>>.

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ SCHOENHERR. *Ochranné pásmo fotovoltaických elektráren*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.solarnews.cz/schoenherr-ochranne-pasmo-solarni-elektrarny>>.

KLOS, Č. *Stop stav pro připojování obnovitelných zdrojů prolomen*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.solarnews.cz/stop-stav-pro-pripojovani-obnovitelných-zdroju-prolomen>>.

Návrh na zahájení řízení podle § 64 odst. 1 písm b) zákona č. 182/ 1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů; dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy na zrušení části zákona č. 402/2010 Sb. a části zákona č. 402/2010 Sb. a části zákona č. 346/2010 Sb. ze dne 10. 3. 2011, [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.usoud.cz/clanek/5058>>.

ERNST&YOUNG LLP, EVROPSKÁ KOMISE. *DG Energy Financing Renewable Energy in the European Energy Market*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011_financing_renewable.pdf>.

REN 21. *Renewables Global Status Report (GSR)*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.ren21.net/REN21Activities/GlobalStatusReport.aspx>>.

REN 21. *Renewables Global Futures Report*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <<http://www.ren21.net/REN21Activities/GlobalFuturesReport.aspx>>.

ENERGY MARKET PRICE.COM. *Corregio regulatory report*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <http://www.energymarketprice.com/TrialReports/EN/Corregio_Regulatory_Report_Sep12_88yhft.pdf>.

EVROPSKÁ KOMISE. *Member States progress in reaching various renewable energy targets*. [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z www: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/doc/2011_list_renewable_energy_target_s.pdf>.

11.4 Judikatura

Ústavní soud: II. ÚS 138/01, Pl. ÚS 17/11, I. ÚS 420/09, ÚS 2048/09, IV. ÚS 298/09, IV. ÚS 215/94, Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 53/10, Pl. ÚS 3/02, Pl. ÚS 7/03, Pl. ÚS 2/02

Nejvyšší soud: 22 Cdo 2548/98, 25 Cdo 1124/2005

Nejvyšší správní soud: 7 As 58/2003-104, 8 As 15/2010-106

Krajský soud v Ústí nad Labem: 10 Co 765/2003

Zahraniční judikatura: Německý spolkový soud – 1 BvR 3076/08, 1 BvQ 28/10

Mezinárodní rozhodčí nálezy: SALUKA INVESTMENTS BV (THE NETHERLANDS) vs. ČESKÁ REPUBLIKA, TECNICAS MEDIOAMBIENTALES TECMED S.A. v. THE UNITED MEXICAN STATES, CME Czech Republic B.V. vs. Česká republika

12 Seznam zkratek

BIT – dohoda o podpoře a vzájemné ochraně investic, kterou Česká republika uzavřela s jiným státem

ERÚ – Energetický regulační úřad

EU – Evropská unie

ES – Evropská společenství

EZ – zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon)

DŘ – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

KVET – vysokoúčinná kombinovaná výroba elektřiny a tepla

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

NAP – Národní akční plán České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů

NZPZE – Návrh zákona o podporovaných zdrojích elektrické energie (sněmovní tisk 369)

OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

OZE – obnovitelné zdroje energie

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

SZ – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

ZDN – zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí

ZDP – zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

ZHE – zákon č. 406/2000 sb., o hospodaření energií

ZOZE – zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů)

13 Přílohy

13.1 PŘÍLOHA 1

■ Průměrné doby využití jednotlivých druhů obnovitelných zdrojů energie

Druh obnovitelného zdroje	Průměrná doba ročního využití maxima instalovaného výkonu (hod/rok)	Průměrná doba ročního využití maxima instalovaného výkonu (%)
větrné elektrárny	1 900	22%
malé vodní elektrárny	3700 - 5700	42 - 65 %
zdroje spalující čistou biomasu	5 000	57%
bioplynové stanice	7 500	86%
geotermální energie	5 700	65%
fotovoltaické elektrárny	980 - 1000	11%

157

¹⁵⁷ Zdroj: Přednáška pana Ing. Rostislava Krejčara, Ph.D., vedoucího oddělení regulace zdrojů a sítí odboru elektroenergetiky, ERÚ : Podpora výroby elektřiny z FVE z pohledu ERÚ, v rámci 6. ročníku odborné konference Solární energie v ČR 2011, Praha, 16. –17. března 2011.

13.2 PŘÍLOHA 2

Formy podpory výroby energie z OZE v jednotlivých členských státech EU¹⁵⁸

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	
Electricity	FIT	x	x	x	x	x	x	x	x		X	x	x	x	x	x	x	x	x			x			x	x	X	
	Premium							x	x	x										x						x		
	Quota obligation		x												x						x			x	x		X	
	Investment grants		x		x	x				x		x	x			x	x	x	x									
	Tax exemptions		x							x	x		x						x	x	x				x	x	X	
	Fiscal incentives			x			x		x										x	x	x					x		
heating	Investment grants	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	X	
	Tax exemptions	x	x					x			X	x			x	x				x					x		X	
	Financial incentives			x			x	x			X												x					
	Premiums										X																	
	Quota obligation	x		x	x	x	x	x		x	x	X			x		x	x	x		x	x	x	x		x	x	X
transport	Tax exemptions	x	x		x	x	x	x	x		X	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	X

¹⁵⁸ EVROPSKÁ KOMISE. Review of European and national financing of renewable energy in accordance with Article 23(7) of Directive 2009/28/EC Accompanying document to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Renewable Energy: Progressing towards the 2020 target [online]. [cit. 2012-03-31]. 31. 1. 2011. Dostupné z [www](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011SC0131:EN:HTML:NO): <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011SC0131:EN:HTML:NO>>

13.3 PŘÍLOHA 3

Plnění národních cílů v oblasti OZE¹⁵⁹

	Electricity			Transport		
	2010 target (%)	2010 NREAP (%)	progress made	2010 target (%)	2010 NREAP (%)	progress made
Austria	78.1	69.3	☹	5.75	6.8	☺
Belgium	6	4,8	☺	5.75	3,8	☹
Bulgaria	11	10.6	☹	5.75	1.7	☹
Cyprus	6	4.3	☹	2.5	2.2	☹
Czech Rep.	8	7.4	☹	5.75	4.1	☹
Denmark	29	34.3	☺	5.75	1.0	☹
Estonia	5.1	1.7	☹	5.0	0.0	☹
Finland	31.5	26.8	☹	4.0	5.7	☹
France	21	15.4	☹	7.0	6.4	☺
Germany	12.5	17.4	☺	5.75	7.3	☺
Greece	20.1	13.3	☹	5.75	1.7	☹
Hungary	3.6	9	☺	5.75	3.7	☺
Ireland	13.2	20.4	☺	4.0	3	☹
Italy	22.5	19	☹	5.75	3.5	☹
Latvia	49.3	44.7	☹	5.75	4	☹
Lithuania	7	8	☹	5.75	4	☺
Luxembur	5.7	4	☹	5.75	2.1	☹
Malta	5	0.6	☹	1.25	2.8	☹
Netherlan	9	8.6	☺	4.0	4.1	☹
Poland	7.5	7.5	☹	5.75	5.8	☺
Portugal	39	41.4	☹	10.0	5	☹
Romania	33	27.5	☹	4.0	5.8	☹
Slovakia	31	19.1	☹	5.75	4.1	☺
Slovenia	33.6	32.4	☹	3.0	2.6	☹
Spain	29.4	28.8	☹	5.83	6	☹
Sweden	60.0	55	☺	5.75	7.4	☺
UK	10	8.6	☹	3.5	2.6	☹

¹⁵⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Member States progress in reaching various renewable energy targets.* [online]. [cit. 2012-03-31]. Dostupné z [www](http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/doc/2011_list_renewable_energy_targets.pdf): <http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/doc/2011_list_renewable_energy_targets.pdf>.

14 Summary

Legal Regulation of Electricity Production from Renewable Resources with a Special Focus on Photovoltaic Electric Plants.

This thesis is focused on legal regulation of renewable resources of energy. While elaborating this thesis I made a good use of the experience and knowledge acquired during my practice in one of the leading Czech law firms, where I focused primarily on renewable resources of energy and energy law.

In the thesis I analyse international, EU and Czech legal regulation of renewable resources of energy. The main focus of this thesis is to analyse Czech regulation in the area of renewable resources of energy and ongoing amendments thereof. In relation to the amendments I also analyse related practical problems and impacts. I also mention related legal disputes and possible legal consequences of the legal actions the Czech government decided to take.

For illustration, I also describe the evolution of legal regulation related to renewable resources of energy in other countries with similar geographic and economic background. The main aim of this thesis is to describe and evaluate the evolution of Czech legal regulation of renewable resources of energy in the last decade in relation to its economic and ecological consequences and impact, not only within the area of the Czech Republic, but also in relation to international organizations to which the Czech republic is a member.

I also discuss the global trends in the area of use of renewable resources of energy and correlations between environmental protection efforts, technological progress and related legal regulation both in the global and local perspective.

While analyzing the regulations I came to a conclusion that while the legal framework at the international level is agreed, it is very vague and does not provide specific tools and measures that should be adopted at the national level. The single states therefore struggle to draft legal regulation that would on one hand support the use of renewable resources of energy and innovation as whole and on the other hand would not be burdensome for the final consumer.

Despite the fact that many countries have now been revising their approach, as the incentives provided to investors into renewable resources of energy have turned out to be unsustainable, it is still necessary to analyse the opportunities to support innovations and set higher standards of environmental protection. While drafting the new regulations, the states should keep in mind that the regulation should allow certain leeway to future adjustments as the technological progress is tremendous and market conditions can change on a frequent basis.

15 Klíčová slova – Key words

Obnovitelné zdroje energie – fotovoltaika – energetika

Renewable resources of energy – solar energy – energy