

Právní úprava podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a její vývoj

Martin Holík*

1. Úvod

Po většinu své existence se lidstvo nezabývalo problémem zdrojů energie a v míře takřka neomezené využívalo nejsnáze dostupných zdrojů energie. Problematikou nakládání s energetickými zdroji se začalo vážněji zabývat až v důsledku energetických krizí v 70. letech minulého století.¹ Dalším impulsem byly i závěry konference v Rio de Janeiru v roce 1992 týkající se změny klimatu a s tím související nutnost redukce emisí sklení-

kových plynů vedoucí k přijetí Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a Kjótského protokolu k této úmluvě.² Všechny tyto podněty vedly k přehodnocení přístupu k využívání stávajících (neobnovitelných) energetických zdrojů a jejich nahrazení zdroji obnovitelnými.

Za obnovitelný zdroj energie (dále jen „OZE“) je možno považovat zdroj energie, který je považován za nevyčerpatelný,³ jelikož neustále přibývá a z lidského

* JUDr. Martin Holík, LL.M. Eur., doktorand na Katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ GRUNWALD, Jürgen. *Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften*. 1. vyd. Berlin. De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2003. ISBN 3-89949-078-9. S. 46.

² Rámcová úmluva OSN o změně klimatu [online]. Wikipedia [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: http://cs.wikipedia.org/wiki/R%C3%A1mcov%C3%A1_%C3%BAmluva_OSN_o_zm%C4%9Bn%C4%B_klimatu.

³ Ohledně limitů obnovitelných zdrojů viz KLEIDON A., GANS F., MILLER L., PAVLICK R., Sonne, Wind und Wellen – Natürliche Grenzen erneuerbarer Energien im Erdsystem, Beckmann, Hurtado (eds.), Kraftwerkstechnik, Band 3, TK Verlag, Neuruppin, pp. 463–470.

pohledu se nevyčerpá.⁴ Toto označení se používá pro některé vybrané, na Zemi přístupné formy energie, získané primárně především z termojaderného spalování vodíku v nitru Slunce. Dalšími zdroji jsou teplo zemského nitra a setrvačnost soustavy Země-Měsíc. Lidstvo je čerpá ve formách např. slunečního záření, větrné energie, vodní energie, energie přílivu, geotermální energie, biomasy a dalších. Legální definice je obsažena v zákoně č. 165/2012 Sb., zákon o podporovaných zdrojích energie, který za obnovitelné zdroje považuje obnovitelné nefosilní přírodní zdroje energie, jimiž jsou energie větru, energie slunečního záření, geotermální energie, energie vody, energie půdy, energie vzduchu, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu z čistíren odpadních vod a energie bioplynu.⁵

Nevýhodou výroby energie z OZE jsou relativně vysoké investice nutné pro pořízení elektráren, které tuto elektřinu vyrábí, a to v poměru k elektrárnám vyrábějícím elektřinu ze zdrojů konvenčních.⁶ Pokud má být zajištěn podíl elektřiny z OZE na celkovém energetickém mixu, je nutno vytvořit takové právní prostředí, které zajistí její podporu a konkurenceschopnost vůči elektřině ze zdrojů konvenčních. Záměrem tohoto článku je jednak představení vývoje právní úpravy podpory obnovitelných zdrojů, a to jak v právním řádu Evropské unie, tak i v českém právním řádu a dále i zhodnocení míry, do jaké národní legislativa podporuje rozvoj OZE.

2. Právní úprava obnovitelných zdrojů energie z pohledu evropského práva

Podpora elektřiny vyrobené z OZE byla na úrovni Evropské unie poprvé vyzdvihnuta v bílé knize o obnovitelných zdrojích energie, která za hlavní důvody uvedla bezpečnost a diverzifikaci zásobování elektřinou, ochranu životního prostředí a sociální a hospodářskou soudržnost.⁷

Tyto důvody vedly k přijetí směrnice 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obno-

vitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou,⁸ která byla prvním právním předpisem Evropské unie, upravujícím tuto oblast, a stala se tak prvním legislativním rámcem pro trh s obnovitelnými zdroji energie. Význam této směrnice je především v zavedení programů podpory obnovitelných zdrojů energie a stanovení prvních cílových hodnot pro podíl elektřiny z obnovitelných zdrojů pro jednotlivé členské státy.

Dalším krokem bylo přijetí směrnice 2003/54/ES,⁹ o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou,¹⁰ která stanovila společná pravidla pro výrobu, přenos a distribuci elektřiny a vymezila základní pravidla týkající se organizace a fungování elektroenergetiky, přístupu na trh, kritérií a postupů pro výběrová řízení a udělování povolení, jakož i pravidla pro provozování sítí. V rámci této směrnice pak bylo členským státům umožněno upřednostnit elektřinu z obnovitelných zdrojů energie. Tato směrnice zakotvila mimo jiné základní pravidla pro obnovitelné zdroje energie. Klíčové bylo především zaručení *přednostního přístupu a zaručeného přístupu*¹¹ pro začlenění obnovitelných zdrojů energie do vnitřního trhu s elektřinou. Přednostní přístup k distribuční soustavě garantoval výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, že ji budou moci v souladu s pravidly pro připojení prodávat a přenášet kdykoliv, kdy bude zdroj k dispozici. V případě, že elektřina z obnovitelných zdrojů energie byla začleněna do krátkodobých trhů, platila záruka, že veškerá prodaná a podporovaná elektřina získá přístup k distribuční soustavě, což umožní využívat maximální množství elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ze zařízení připojených do sítě. Toto však neznamenalo, že by členské státy měly povinnost podporovat nebo nařizovat odkup energie z obnovitelných zdrojů. Pro elektřinu z obnovitelných zdrojů energie bylo možno stanovit pevnou cenu, obvykle ve spojení s povinností provozovatele distribuční soustavy tuto elektřinu odkoupit. V tomto případě byl přednostní přístup již poskytnut.

Pro případ, že nebylo možno zajistit úplný přenos a distribuci elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů, aniž by byla dotčena spolehlivost a bezpečnost distribuční soustavy, mohlo být daným výrobcům poskytnuto

⁴ WEIGT, Jürgen. *Die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*. 1. vyd. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2009. ISBN 978-3-631-58700-3. S. 1.

⁵ § 2 písm. a) zákona č. 165/2012 Sb., zákon o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 12. 2012].

⁶ Sudmann, Lüder. *Volkswirtschaftliche Nutzen und Kosten der Förderung erneuerbarer Energien*. 1. vyd. Norderstedt. GRIN Verlag, 2005. ISBN 978-3-656-05813-7. S. 8.

⁷ Usnesení Rady (ES) ze dne 8. června 1998 o obnovitelných zdrojích energie (Úř. věst. C 198, 24. 6. 1998, s. 1) a usnesení Evropského parlamentu o bílé knize (Úř. věst. C 210, 6. 7. 1998, s. 215) In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁸ Směrnice 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁹ Směrnice byla zrušená směrnicí 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/, In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁰ Směrnice 2003/54/ES, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

¹¹ čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/54/ES.

finanční vyrovnání. Hlavním cílem této směrnice byl však trvalý nárůst přenosu a distribuce elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie, aniž by byla narušena spolehlivost a bezpečnost distribuční soustavy. Evropská legislativa tak apelovala na členské státy, aby přijaly vhodná opatření umožňující větší prosazení elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, a to při zohlednění specifických daného odvětví, kdy není možno vyrobenou energii skladovat. Pro dosažení cílů směrnice bylo třeba co nejdříve povolit připojení nových zařízení vyrábějících elektřinu z obnovitelných zdrojů. V zájmu urychlení postupů pro připojení k distribuční soustavě mohly členské státy novým zařízením vyrábějícím elektřinu z obnovitelných zdrojů energie poskytnout přednostní nebo vyhrazené připojení.

Směrnice 2003/54/ES dále stanovila, že náklady na připojení nových výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů energie k distribuční soustavě by měly být objektivní, transparentní a nediskriminační a měl by být zohledněn prospěch, který distribuční soustavě přináší natrvalo vybudovaná zařízení pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů a místní výrobci plynu z obnovitelných zdrojů.

Směrnice 2003/54/ES byla zrušena směrnicí 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou, obsahově však na zrušenou směrnici 2003/54/ES navazuje směrnice 2009/28/ES.

Další významným krokem Společenství, který byl veden především snahou naplnit Kjótský protokol¹² k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu¹³ a dalších mezinárodních závazků Společenství týkajících se snižování emisí skleníkových plynů po roce 2012, bylo stanovení¹⁴ celkového cíle „20-20-20“, dle kterého by do roku 2020 mělo dojít v rámci Evropské unie k poklesu primární spotřeby energie a produkce skleníkových plynů o 20 % a zároveň by se měl zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů energie o 20 %.¹⁵

Poslední směrnicí reagující na aktuální vývoj je směrnice 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů,¹⁶ která stanovuje společný rámec pro podporu energie z obnovitelných zdrojů v rámci Evropské unie.

Tato směrnice vzhledem ke zrušení směrnice 2003/54/ES zakotvuje právo přednostního a zaručeného přístupu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie k distribuční soustavě.¹⁷ Neméně důležité pro rozvoj OZE je i příkaz týkající se přiměřenosti správních postupů a předpisů pro podniky na výrobu elektřiny, tepla nebo chlazení z OZE¹⁸ a dále i stanovení záruky původu elektřiny a energie pro vytápění a chlazení z OZE, které je nezbytné pro účely poskytnutí dokladu konečnému spotřebiteli o podílu nebo množství energie z obnovitelných zdrojů na skladbě zdrojů energie konkrétního dodavatele.¹⁹

Hlavní význam směrnice 2009/28/ES však spočívá ve stanovení závazných národních cílů, pokud jde o celkový podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie a podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě.²⁰ Směrnice ukládá členským státům povinnost zajistit, aby se v roce 2020 podíl energie z obnovitelných zdrojů rovnal alespoň jeho celkovému národnímu cíli pro podíl energie z obnovitelných zdrojů. Tyto závazné národní cíle jsou v souladu s celkovým cílem „20-20-20“. Členské státy jsou povinny přijmout opatření, která zajistí, aby se podíl energie z obnovitelných zdrojů rovnal podílu uvedenému v příloze této směrnice.

Dle Komise se možnosti výroby energie z obnovitelných zdrojů a skladby zdrojů energie každého členského státu liší. Komise považuje za nezbytné převést celkový 20% cíl Společenství na jednotlivé cíle pro každý členský stát se spravedlivým a náležitým rozdělením, které zohledňuje specifika jednotlivých členských států a jejich možnosti, a to včetně stávajícího podílu energie z obnovitelných zdrojů a skladby zdrojů energie. Komise považuje za vhodné učinit tak sdílením požadovaného celkového zvýšení využívání energie z obnovitelných zdrojů mezi členskými státy na základě rovného zvýšení podílu každého státu váženého podle jeho HDP, jenž odráží jejich výchozí pozice, a vyjádřením cílů pomocí hrubé konečné spotřeby energie, přičemž je zapotřebí zohlednit dosavadní úsilí členských států v oblasti využívání energie z obnovitelných zdrojů. Dle přílohy č. 1 směrnice 2009/28/ES by cílová hodnota podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020 měla v případě České republiky představovat 13 %. Směrnice dále zavádí povinnost členských států 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.²¹

¹² *Text of the Kyoto Protocol* [online]. Dostupné z: http://unfccc.int/key_documents/kyoto_protocol/items/6445.html.

¹³ *The Convention on Climate Change* [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://unfccc.int/2860.php>

¹⁴ Sdělení komise (ES): Akční plán pro energetickou účinnost: využití možností. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁵ *Energy efficiency for the 2020 goal* [online]. [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z http://europa.eu/legislation_summaries/energy/energy_efficiency/en0002_de.htm.

¹⁶ Směrnice 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁷ čl. 16 směrnice 2009/28/ES.

¹⁸ čl. 13 směrnice 2009/28/ES.

¹⁹ čl. 15 směrnice 2009/28/ES.

²⁰ čl. 3 směrnice 2009/28/ES.

²¹ čl. 4 směrnice 2009/28/ES.

Výše uvedených cílů mohou členské státy dosáhnout i za použití režimu podpory, který je ve směrnici definován jako jakýkoli nástroj, režim či mechanismus uplatňovaný členským státem či skupinou členských států, podporující užívání energie z obnovitelných zdrojů snížením nákladů na výrobu této energie, zvýšením ceny, za kterou ji lze prodat, nebo zvýšením množství takto prodané energie prostřednictvím povinnosti využívat energii z obnovitelných zdrojů nebo jinak. To zahrnuje mimo jiné investiční pomoc, osvobození od daně, její snížení nebo vrácení, režimy podpory pro povinnost využívat energii z obnovitelných zdrojů, včetně režimů používajících zelené certifikáty, a režimy přímé cenové podpory, včetně tarifů výkupních cen a plateb prémie.²²

3. Národní úprava

3.1. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů

Prvním zákonem České republiky, který samostatně upravoval problematiku výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, byl zákon č. 180/2005 Sb., zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Ten implementoval směrnici 2001/77/ES, která pro ČR stanovila indikativní cíl výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů ve výši 8 % hrubé domácí spotřeby elektřiny do roku 2010.

Tento zákon dal rovněž Energetickému regulačnímu úřadu (dále jen „ERÚ“) pravomoc částečně stanovit výši podpory obnovitelných zdrojů. Výrobce energie si přitom mohl vybrat ze dvou druhů podpory: *povinného výkupu za výkupní ceny stanovené ERÚ a zelených bonusů*. Výkupní ceny a zelené bonusy byly pro různé kategorie obnovitelných zdrojů diferencované, a to s ohledem na rozdílné investiční a provozní náklady jednotlivých typů OZE.

Systém výkupních cen byl postaven na zásadách (i) zaručení prosté doby návratnosti do 15 let, (ii) zaručení ceny po celou dobu ekonomické životnosti zdroje, (iii) u nově instalovaných výroben se výkupní ceny mohly snížit o max. 5 % proti předchozímu roku, (iv) pro stávající výroby bylo zaručeno zvyšování výkupních cen v závislosti na inflaci, (v) povinný výkup nešlo uplatnit u spoluspalování obnovitelného a neobnovitelného zdroje.

Oproti tomu byl systém zeleného bonusu postaven na tom, že: (i) vykupujícím byl obchodník s elektřinou nebo přímo zákazník, výrobce elektřiny z OZE případně mohl uplatnit jím vyrobenou elektřinu na trzích organizovaných operátorem trhu, (ii) vykupující přebí-

ral odpovědnost za odchylku výrobce²³, (iii) předmětem podpory byla veškerá výroba po odečtení vlastní spotřeby zdroje, (iv) provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy hradil výrobci elektřiny z OZE cenu zeleného bonusu, (v) zelený bonus stanovil ERÚ na období kalendářního roku, (vi) vyrobenou elektřinu výrobce prodal za tržní cenu a její výše nebyla nikterak regulována. Zvýhodnění podpory formou zeleného bonusu oproti povinnému výkupu spočívalo v tom, že výrobce obdržel jak tržní cenu za elektřinu, tak i zelený bonus, přičemž se celkově jednalo o vyšší hodnotu, než je výkupní cena při povinném výkupu.

Důležité bylo i ustanovení, které výrobci elektřiny z OZE zaručovalo právo na přednostní připojení výroby do elektrizační soustavy a na přednostní právo dopravy elektřiny. Zákon dále stanovil povinnost provozovatelům sítí elektřinu vyrobenou z OZE vykoupit za daných podmínek, přičemž ti mohli používat elektřinu vykoupenou z OZE pouze na pokrytí ztrát ve svých sítích, a povinně přebírali za výrobce zodpovědnost za odchylku.

Tento zákon byl kritizován ze strany provozovatelů sítí především z toho důvodu, že množství povinně vykupované elektřiny z OZE mohlo být výrazně vyšší než jejich ztráty. Při tomto stavu přebytek elektřiny znamenal odchylku, čímž v celém systému vznikaly zbytečné vícenáklady. Tento přebytek elektřiny však jednotliví provozovatelé nemohli ani uplatnit na trhu ani s ním začít obchodovat (stát se obchodníky).²⁴

Dalším problémem byla skutečnost, že zákon u nově instalovaných výroben umožňoval snížit výkupní cenu maximálně o 5 % proti předchozímu roku. ERÚ proto nemohl adekvátně reagovat na vývoj ceny nových technologií výroby elektřiny z OZE, která zejména v oblasti fotovoltaiky ročně klesá o více než 5 %. Tento propad cen se nejvíce projevil v roce 2009, kdy skokové snížení cen komponentů bylo podpořeno i posílením domácí měny. Vzhledem k tomu, že vládní novela zákona, která na danou situaci reagovala, vstoupila v platnost až 1. 1. 2011, zůstaly výkupní ceny pro rok 2010 extrémně výhodné, což byl i důvod obrovského boomu v oblasti fotovoltaiky v tomto roce, kdy počet instalovaného výkonu vzrostl více než čtyřikrát oproti roku předchozímu.²⁵ Návratnost některých výroben fotovoltaických elektráren se tak dostávala až pod 7 let, což při garanci

²³ Režim přenesené odpovědnosti za odchylku na vykupujícího znamená, že výrobce je dle pravidel operátora trhu s elektřinou registrován pouze jako „registrovaný účastník trhu“. Výrobce zde nemá povinnost operátoru trhu s elektřinou nahlašovat své nákupy, jelikož tuto službu za něj dělá vykupující. Případné vzniklé odchylky jsou pak účtovány místo výrobci jeho vykupujícímu.

²⁴ Provozovatelům sítí zakazují obchodování s elektřinou právní normy Evropské unie v oblasti energetiky.

²⁵ *Sluneční elektrárny, stav k 1. 1. 2012* [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: http://www.eru.cz/user_data/files/licence/info_o_drzitelich/OZE/12_01_SLE.pdf.

²² Čl. 2 směrnice 2009/28/ES.

výkupní ceny na nejméně 15 let vytvořilo investiční prostředí, kterého řada subjektů využila. Na druhou stranu však došlo k takřka nekontrolovanému nárůstu těchto výroben, což mělo za následek zvýšení ceny elektřiny.

Další z výtek proti zákonu směřovala k tomu, že zákon neobsahoval možnost zastavení vyplácení podpory pro určitý druh OZE v případě dosažení limitů elektrizační soustavy absorbovat výrobu elektřiny z OZE nebo při dosažení požadovaného podílu daného druhu OZE na celkovém mixu OZE.²⁶

3.2 Zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření

V reakci na prudký nárůst fotovoltaických elektráren byla přijata novela²⁷ zákona, která zavedla právo provozovatelů přenosové soustavy nebo provozovatelů regionální distribuční soustavy na úhradu vícenáskladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů. Bezspornu nejvíce kontroverzní však bylo zavedení odvodu z elektřiny ze slunečního záření, který tato novela zakotvila. Výše odvodu činila v případě výkupní ceny 26 % a u zeleného bonusu 28 % ze základu odvodu, tj. částky bez daně z přidané hodnoty hrazené plátcem odvodu (tj. provozovatelem přenosové soustavy nebo provozovatelem regionální distribuční soustavy) formou výkupní ceny nebo zeleného bonusu poplatníkovi odvodu za elektřinu ze slunečního záření vyrobenou v odvodovém období (tj. výrobci elektřiny ze slunečního záření). Tento odvod se vztahoval na všechny výrobní uvedené do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010. Proti tomu začali okamžitě brojit jednotliví investoři a vlastníci dotčených elektráren. Pro některé z výrobců se zavedení odvodu ukázalo jako likvidační, neboť s odvodem nepočítali v ekonomickém modelu financování elektráren.

3.3. Nález Ústavního soudu týkající se ústavnosti odvodu z elektřiny ze slunečního záření

Necelé tři měsíce po nabytí účinnosti novely napadla zavedení odvodu u Ústavního soudu skupina senátorů. Svou ústavní stížnost odůvodnili především tím, že zákon je po provedené novelizaci v rozporu s princí-

*pem rovnosti dle čl. 1 a 3 Listiny, s právem vlastnit majetek a pokojně jej užívat, se svobodou podnikání dle čl. 26 Listiny, jakož i odporuje podstatným náležitostem demokratického a právního státu dle čl. 9 Ústavy.*²⁸ Nerovnost před zákonem ve smyslu čl. 1 i 26 Listiny shledávali zejména v tom, že předmětná novela zatížila povinností platit odvod selektivně pouze výrobcům solární energie, jejichž výrobní byly uvedeny do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Ústavní stížnost konstatovala, že se nejedná o srozumitelně formulovaný veřejný zájem, ale o sledování ryze fiskálního a prohibitivního záměru ve vztahu k jinak formálně podporovanému oboru, který je prováděn svévolnými legislativními zásahy zákonodárce. Senátoři zároveň uvedli, že *způsob, jímž se napadenými ustanoveními zákonů zasahuje do již nabytých práv adresátů zákonné podpory, kterou formálně zachovává, ale současně ji přímočaře eliminuje (podrobuje ji odvodu, zdanění a odnímá osvobození od daně z příjmů), je ústavně nepřijatelný, a to nejen pro zásahy do principu rovnosti a nabytých majetkových práv, resp. oprávněného očekávání, retroaktivně účinnými novelami, ale i pro jejich vnitřní rozpornost.*²⁹

Oproti tomu vláda argumentovala tím, že *právní úprava veřejné podpory výroby energie z OZE je v České republice nastavena na principu přenesení velké části financování podpory na koncového zákazníka a státní rozpočet, a že v důsledku toho existovala reálná hrozba, že náklady na financování této podpory v dosavadní míře byly ve vztahu k zákonem č. 180/2005 Sb. deklarovaným cílům natolik nepřiměřené, že bylo nutno dosavadní politiku veřejné podpory přehodnotit tak, aby nenastaly předpokládané negativní dopady.*³⁰ Dle vlády bylo nutno do systému podpory promítnout skutečnost, že v důsledku poklesu vstupních investičních nákladů došlo k zásadní změně podmínek podnikání. Jedním z kroků k omezení rozsahu veřejné podpory výrobců elektřiny z OZE bylo i využití práva ukládat daně, poplatky a jiná obdobná plnění. Toto právo zákonodárce bylo využito k přijetí navrhovateli napadených částí zákona. Navrhovateli napadená opatření daňové povahy přitom vedla *toliko k faktickému dočasnému snížení veřejné podpory (její finanční složky),*³¹ což je plně v intencích relevantních předpisů Evropské unie. Ohledně možnosti očekávat legitimní výnosy vláda zdůraznila, že případné očekávání investorů vztahující se k zisku nebylo zákonem nikdy garantováno a nemá v něm oporu. Skutečnost, že napadenými částmi zákona č. 402/2010 Sb. dojde k faktickému ovlivnění míry zisku investorů (ten bude ovlivněn na straně nákladů, které

²⁶ Sněmovní tisk 369/0, část č. 1/3 VI. n. z. o podporovaných zdrojích energie – EU [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw>.

²⁷ Zákon č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 12. 2012].

²⁸ Rozsudek Ústavního soudu ČR ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ Tamtéž.

³¹ Tamtéž.

se zvýší o nově zavedenou povinnost daňového odvodu), tak není z hlediska posuzování ústavní konformity dle vlády relevantní.

Zajímavý je názor vlády, dle kterého provozní podporu na výrobu energie z OZE (výkupní ceny, zelené bonusy) lze považovat za slučitelnou se společným trhem v případě, že pokrývá rozdíl mezi náklady na výrobu energie z OZE a tržní cenou daného druhu energie, její výše je omezena na minimum a je nediskriminační a přiměřená. Z tohoto důvodu by pak případná absence reakce ze strany vlády na „solární boom“ však s vysokou pravděpodobností znamenala, že Evropská komise označí takovou veřejnou podporu ve vztahu k „novým“ investorům za neslučitelnou se společným trhem podle čl. 87 odst. 3 písm. c) Smlouvy o založení Evropského společenství.

Jako klíčová se ukázala argumentace Ministerstva průmyslu a obchodu, které uvedlo, že z důvodu prudkého snížení investičních nákladů na výstavbu slunečních elektráren postupně docházelo ke zkracování lhůty návratnosti, což neodpovídalo původnímu záměru zákonodárce. Návratnost investic se z původních 15 let zkrátila na 8–9 let. Z výše uvedeného tak je dle Ministerstva zjevné, že *legislativní změny byly a musely být očekávatelné, odůvodněné, a nikoliv projevem libovůle. Adresáři zákona č. 180/2005 Sb. mohou tedy i nadále očekávat nabytí výnosů z produkce energie ve slunečních elektrárnách díky dotacím ze strany státu, a to v intencích režimu tohoto zákona a za dodržení základního principu návratnosti vložených investic do 15 let.*³²

Ústavní soud ve svém nálezu³³ nepřisvědčil námitce navrhovatelů, že v případě zavedení odvodu nebyly splněny podmínky pro aplikaci nepravé retroaktivity. Dle Ústavního soudu z *pohledu investorů, kteří uvedli svá zařízení do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, došlo k dočasnému ovlivnění míry zisku způsobenému zvýšením nákladů o nově zavedenou povinnost odvodu a z toho plynoucí prodloužení doby návratnosti jejich investice.*³⁴ Systém podpory a principy stanovování regulovaných cen však investorům i nadále zaručují takové podmínky, aby dosáhli prosté doby návratnosti investice 15 let. Dle Ústavního soudu se tak změna ve vztahu k době návratnosti promítá pouze do toho, že její dosažení bude uskutečněno v delším (avšak zákonem zachovaném) časovém horizontu, než výrobci elektřiny z OZE očekávali. Tento faktický důsledek je nutné dle Ústavního soudu z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo postavit naroveň situaci pouhého spoléhání se na to, že státní podpora využití obnovitelných zdrojů energie nebude do budoucna změněna. Takovéto důvěře ale z ústavního hlediska ochranu přiznat nelze.

³² Tamtéž.

³³ Tamtéž.

³⁴ Tamtéž.

Ohledně námitky diskriminace výrobců, kteří uvedli svá zařízení do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, dospěl Ústavní soud k závěru, že *pokud zákonodárce na základě kalkulací, z nichž vyplývají snížené investiční náklady FVE v letech 2009 a 2010, přistoupil k zavedení nového právního institutu – odvodu – pouze ve vztahu k okruhu výrobců solární energie, a to pouze těch, jejichž výrobní byly uvedeny do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010, nelze než mít takové kritérium za racionální a ústavně souladné.*³⁵

Ústavní soud dále konstatoval, že *volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty totiž nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu.*³⁶

Ústavní soud zároveň dodal, že zjevně *nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační („rdousící efekt“) či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně. Zde bude nutno hodnotit jak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. v jejich dlouhodobém (patnáctiletém) trvání, tak i okamžité (průběžné) účinky napadených ustanovení, aby byl v takovém výjimečném případě vzniklý nárok ochráněn.*³⁷ Dle Ústavního soudu by se likvidační efekt mohl projevit neschopností výrobců dostát svým jinak průběžně plněným závazkům, které byly nastaveny ještě před účinností zákona, lze proto vyžadovat po zákonodárci zajištění mechanismu, jenž umožní individuální přístup k výrobcům. Vzhledem k tomu, že předmětný zákon č. 180/2005 Sb. takový zvláštní mechanismus neobsahuje, považoval Ústavní soud za nezbytné vykládat právní řád takovým způsobem, který by eventuálním likvidačním účinkům odvodu mohl předejít. Dle Ústavního soudu možnost takové interpretace skýtá například institut posečkání podle § 156 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, který by při interpretaci zvažované Ústavním soudem umožnil ve výjimečných a odůvodněných případech na žádost daňového subjektu povolit posečkání úhrady odvodu plátcem, popřípadě rozložení jeho úhrady na splátky.

Z výše uvedeného vyplývá, že v případě, kdy plátec odvodu zvolí metodu výběru odvodu (v tomto není zákonem nikterak omezen), mohlo by v případě posečkání dojít k zohlednění důvodů uvedených v § 156 odst. 1 písm. a) a c) daňového řádu na straně poplatníka. Plátec odvodu by mohl v žádosti argumentovat tím, že posečkání odvodu žádá za účelem toho, aby mohl oddálit dobu, ve které bude realizovat výběr odvodu od poplat-

³⁵ Tamtéž.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ Tamtéž.

níka, u něhož by jinak nastala vážná újma, resp. zánik podnikání. Předpokladem pro to ovšem bude součinnost samotného poplatníka, u něhož se pak bude zkoumat objektivní naplnění těchto podmínek.

Jako další eventuální příklad zmírnění aktuálních dopadů odvodu je v rozsudku Ústavního soudu uvedena aplikace institutu prodloužení lhůty,³⁸ kde je diskreční pravomoc správce daně (odvodu) uvozena obecným kritériem naplnění „závažných důvodů“. Plátce odvodu díky tomuto institutu může žádat prodloužení lhůty pro podání vyúčtování, na kterou je navázána lhůta splatnosti odvodu. Argumentovat může obdobně jako u posečkářů tím, že odkladem úhrady odvodu bude moci oddálat okamžik, kdy zrealizuje výběr odvodu od poplatníka, který by se jinak dostal do tíživé situace. Dle Ústavního soudu je *nutno vykládat výše citovaná ustanovení daňového řádu způsobem, podle něhož je povinnost správce daně vytvořit koordinované praktické postupy směřující v odůvodněných případech k výběru odvodu výběrem, nikoliv srážkou, ze strany plátce odvodu, a to s cílem umožnit daňovému poplatníkovi přístup k institutům posečkářů, rozložení úhrady daně na splátky či prodloužení lhůty.*³⁹ V konkrétní rovině by pak dle Ústavního soudu tento postup měl umožnit provozovateli FVE překlenout období, kdy by se z důvodu nedostatku volných prostředků (cash flow) způsobeného placením odvodu nebyl schopen udržet v podnikatelském prostředí a byl by nucen své podnikání ukončit.

K výše uvedenému je však nutno podotknout, že oba postupy vyžadují úzkou součinnost mezi dotčeným provozovatelem FVE (tj. poplatníkem) a provozovatelem distribuční soustavy (plátcem), což může být pro některé dotčené subjekty značným problémem, neboť provozovatelé distribuční soustavy nejsou povinováni takové žádosti vyhovět a lze čekat, že se takové žádosti budou spíše odkládat či dojde k byrokratickému zdržování jejich vyřízení.

Při zamyšlení se nad tímto nálezem Ústavního soudu si nelze nevšimnout, že Ústavní soud se v nálezu řádně nevypořádal s dopadem zavedení odvodu na § 6 zákona č. 180/2005 Sb., dle kterého ERÚ stanoví vždy na kalendářní rok dopředu výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelené bonusy tak, aby pro zařízení uvedená do provozu po dni nabytí účinnosti tohoto zákona bylo při podpoře výkupními cenami dosaženo patnáctileté doby návratnosti investic a současně zůstala zachována výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu jako minimální. I když se Ústavní soud vypořádal s pro-

³⁸ § 36 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 12. 2012].

³⁹ Rozsudek Ústavního soudu ČR ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>.

blematikou patnáctileté návratnosti investice, neobsahuje nálezu ospravedlnění snížení výše výnosů za jednotku elektřiny. Ústavní soud k této skutečnosti v nálezu dokonce konstatuje, že „jakkoli nebylo ustanovení § 6 zákona č. 180/2005 Sb. stanovující výši ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů novelou zákona č. 420/2010 Sb. dotčeno, je nepochybné, že v důsledku vložení nového ustanovení § 7a a následujících, kterými se zavádí odvod za elektřinu ze slunečního záření, *došlo ve své podstatě ke změně výše podpory*, která je provozovatelům FVE poskytována“, nikde dále se však se snížením výše podpory resp. s jejím ospravedlněním nevypořádává.

Ústavní soud se v nálezu ani nikde nezaobírá skutečností, že vláda měla dostatečně dlouhou dobu na to, aby připravila novelu příslušného zákona o možnost ERÚ snížit výkupní ceny o více než zákonem daných 5 %. Právě v důsledku nečinnosti vlády došlo k obrovskému boomu, kdy za vysoké výkupní ceny, které podporovaly příliv domácích a zahraničních investorů, byly postaveny velké solární parky, a to ve většině případů na zemědělské půdě.

V současné době hrozí České republice mezinárodní arbitráže ze strany zahraničních investorů,⁴⁰ přičemž první arbitráže by měly být zahájeny v roce 2013. Je tak jasné, že nálezu Ústavního soudu není poslední soudní rozhodnutí v dané věci.

3.4. Zákon o podporovaných zdrojích energie

V reakci na výše uvedený vývoj zpracovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) nový návrh zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, který byl schválen a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 165/2012 a jako celek vstoupil v platnost 1. 1. 2013. Jeho přijetí nebylo odůvodněno pouze řadou změn, které by napravily nedostatky zákona předchozího, ale i povinností České republiky transponovat směrnici č. 2009/28/ES. Zákon nově upravuje nejen podporu obnovitelných zdrojů elektřiny, ale také podporu výroby elektřiny z druhotných zdrojů;⁴¹ podporu výroby elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby tepla a energie,⁴² podporu výroby tepla z obnovitelných zdrojů

⁴⁰ *IPVIC: První solární arbitráž proti Česku bude zahájena počátkem roku 2013* [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&tl=2012121905&rm=15>.

⁴¹ § 2 odst. f zákona 165/2012 Sb. za druhotné zdroje označuje využitelné energetické zdroje, jejichž energetický potenciál vzniká jako vedlejší produkt při přeměně a konečné spotřebě energie.

⁴² § 6 odst. 1 zákona 165/2012 Sb. za elektřinu z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla považuje elektřinu vyrobenou ve společném procesu spojeném s dodávkou užitečného tepla v zařízení, na které ministerstvo vydalo osvědčení o původu elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla, při jejíž výrobě se dosahuje poměrné úspory

a podporu výroby biometanu a sjednocuje tak doposud roztržštěnou úpravu podpory obnovitelných zdrojů.

Zákon nově zavádí *Národní akční plán*,⁴³ který je základním rámcovým dokumentem v oblasti obnovitelných zdrojů. Při jeho tvorbě vychází MPO ze Státní energetické koncepce⁴⁴ a schvaluje jej vláda. Národní alokační plán⁴⁵ obsahuje především opatření a způsob dosažení závazných cílů podílu energie z obnovitelných zdrojů, průběžných dílčích cílů podílu energie z obnovitelných zdrojů a předpokládané hodnoty vyrobené energie. Význam Národního akčního plánu spočívá ve stanovení způsobu, jakým budou dosaženy závazné cíle podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie České republiky v roce 2020, a to formou stanovení průběžných dílčích cílů podílu energie z OZE.

Dle důvodové zprávy byl hlavním motivem pro přijetí nového zákona nebyvalý rozmach investic do elektráren využívajících obnovitelné zdroje energie a z toho plynoucí nutnost změny základního principu výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů.⁴⁶ Při zachování stávajícího trendu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, tzn. při nárůstu takto získané elektřiny, by nastal nepříznivý stav, kdy by její množství převýšilo ztráty v sítích, což by vedlo k navýšení ceny za elektřinu pro zákazníky nejen z důvodů rostoucí podpory této elektřiny, ale také z důvodů nutnosti vyrovnání odchylek způsobených provozovateli sítí.⁴⁷

Zákon proto zavedl nový způsob výplaty podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, která je nově vyplácena přes operátora trhu s elektřinou, kterým je v České

vstupního primárního paliva potřebného na výrobu této elektřiny a tepla ve výši nejméně 10 % oproti oddělené výrobě elektřiny a tepla, přičemž požadavek na dosažení poměrné úspory vstupního primárního paliva se vztahuje pouze na elektřinu vyrobenou ve výrobně elektřiny s instalovaným elektrickým výkonem vyšším než 1 MW.

⁴³ Národní alokační plán je vypracován v souladu s rozhodnutím Komise 2009/548/ES ze dne 30. června 2009, kterým se stanoví vzor pro národní akční plány pro energii z obnovitelných zdrojů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁴ Aktualizace Státní energetické koncepce byla projednána vládou v listopadu 2012 a ke dni publikace tohoto článku ještě nebylo provedeno její posouzení vlivu na životní koncepci (SEA), *Vláda projednala Státní energetickou koncepci* [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.mpo.cz/dokument108147.html>.

⁴⁵ *Národní alokační plán České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů* [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.mpo.cz/assets/cz/2012/11/NAP.pdf>.

⁴⁶ Sněmovní tisk 369/0, část č. 1/3 VI. n. z. o podporovaných zdrojích energie – EU [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw>.

⁴⁷ Tamtéž.

republiky OTE, a.s.⁴⁸ Podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů je více tržně orientována a podpora je více přesměrována z formy pevných výkupních cen na formu zelených bonusů. Možnost uplatnit podporu formou výkupních cen nyní mají pouze pro výroby elektřiny malého instalovaného výkonu.

Pro systém podpory formou výkupní ceny stanovuje zákon povinnost vykupujícího elektřinu v režimu výkupních cen vykupovat. Povinně vykupující je obchodník s elektřinou, kterého pro daný region vybere MPO, a v případě, že nikoho neurčí, je povinně vykupujícím dodavatel poslední instance, kterým mohou být i provozovatelé distribučních soustav nebo provozovatele přenosové soustavy. Rozdíl mezi tržní cenou elektrické energie a pevně stanovenou výkupní cenou však provozovateli distribučních soustav a provozovateli přenosové soustavy kompenzuje operátor trhu.⁴⁹

U zelených bonusů nový zákon stanovuje povinnost jeho hrazení Operátorem trhu s elektřinou. Tržní (hodinovou) cenu elektrické energie výrobcům elektřiny vyplácí vykupující, kterým je obchodník s elektřinou. Zákon nově zavádí *roční a hodinové zelené bonusy*.⁵⁰ Zákon dále zavádí povinnost výrobce registrovat se u Operátora trhu s elektřinou.

Finanční prostředky na podporu obnovitelných zdrojů elektřiny jsou i nadále získávány z příspěvku na podporu výroby obnovitelných zdrojů zahrnutého v ceně elektrické energie pro konečné spotřebitele a dále z dotace finančních prostředků vybraných na podporu těchto zdrojů plynoucí do státního rozpočtu.⁵¹

Při stanovení výše jednotlivých forem podpor nový zákon setrvává na garanci patnáctileté doby návratnosti investic.⁵² U výkupních cen zákon předpokládá jejich pravidelné roční navyšování o 2 %, s výjimkou biomasy. U zelených bonusů zákon předpokládá stanovení jejich výše tak, aby výše *ročního zeleného bonusu* pokryla pro daný druh OZE alespoň rozdíl mezi výkupní cenou a očekávanou průměrnou roční hodinovou cenou.⁵³ U *hodinových zelených bonusů* zákon stanovuje, že výše hodinového zeleného bonusu musí pokrýt alespoň rozdíl mezi výkupní cenou a dosaženou hodinovou cenou.

⁴⁸ § 8 a § 9 zákona č. 165/2012 Sb.

⁴⁹ § 13 zákona č. 165/2012 Sb.

⁵⁰ Hodinový zelený bonus se mění operativně podle aktuální situace v síti a podle předem daných pravidel zveřejněných ve vyhlášce č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen. Obvykle je hodinový bonus vyšší v zimě, v pracovní dny a dopoledne, kdy je elektřiny nedostatek, naopak nejnižší je v noci. To by mělo motivovat výrobce, aby přizpůsobovali svůj výkon situaci v síti (pokud je to možné).

⁵¹ Hlava VI zákona č. 165/2012 Sb.

⁵² § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 165/2012 Sb.

⁵³ Roční hodinová cena je cena elektřiny na denním trhu s elektřinou organizovaném operátorem trhu.

Především s ohledem na výše uvedený vývoj vedoucí k solárnímu boomeru v České republice v roce 2009–2010, je důležité ustanovení § 12 odst. 6 předmětného zákona, dle kterého výkupní cena stanovená ERÚ pro následující kalendářní rok nesmí být nižší než 95 % výkupní ceny platné v roce, v němž se o novém stanovení výkupní ceny rozhoduje. To neplatí pro stanovení výkupní ceny pro následující kalendářní rok pro druhy obnovitelných zdrojů, u kterých je v roce, v němž se o novém stanovení výkupní ceny rozhoduje, dosaženo prosté návratnosti investic kratší než 12 let. Současně výkupní cena stanovená ERÚ pro následující kalendářní rok nesmí být vyšší než 115 % výkupní ceny platné v roce, v němž se o novém stanovení výkupní ceny rozhoduje. ERÚ tak dostává možnost reagovat na nadměrný pokles cen jednotlivých komponent nutných pro výstavbu obnovitelných zdrojů a možnost snížit v případě potřeby výkupní ceny.

Na stranu druhou je však novému zákonu možno vytknout skutečnost, že neobsahuje mechanismy kontroly ERÚ při stanovování výše výkupních cen. ERÚ je sice při stanovování výkupních cen vázán zákonem a vyhláškou č. 347/2012 Sb., kterou se stanoví technicko-ekonomické parametry obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny a doba životnosti výroben elektřiny z podporovaných zdrojů; ze strany podnikatelů v odvětví fotovoltaiky však již v prvním roce platnosti nového zákona zazněla kritika za nerespektování zákonných ustanovení.⁵⁴ Dle názoru autora by lex ferenda měl být upraven kontrolní mechanismus, který by umožňoval možnost efektivního přezkumu cenových rozhodnutí ERÚ.

Nový zákon z důvodu kontinuity zachovává některé principy předešlého zákona, jako je garantovaná návratnost v případě povinného výkupu, existence subjektu s povinností elektřinu vyrobenou z OZE vykoupit v případě podpory formou výkupních cen, stejně tak i nadále vykupující přebírá odpovědnost za odchylku za výrobce. Nový systém podpory by však měl zohlednit uvažované objemy produkce obnovitelných zdrojů v cílovém stavu v roce 2020.

Zákon upravuje i možnost volby mezi jednotlivými formami podpory,⁵⁵ kdy právo zvolit podporu formou výkupních cen mají pouze výroby využívající energii vody o instalovaném výkonu do 10 MW včetně a ostatní výroby elektřiny z OZE o instalovaném výkonu do 100 kW včetně. V ostatních případech mají výrobci elektřiny z OZE právo pouze na podporu elektřiny formou zelených bonusů. Výrobce má právo, pokud je to

v souladu s výše uvedeným, změnit formu podpory elektřiny pouze k 1. lednu pro daný kalendářní rok. Tato skutečnost povede k tomu, že provozovatel nové výroby s výkonem nad 100 kW bude nucen zajistit si odběr elektřiny a ponese tudíž riziko ztráty odběru elektřiny. Garantovaný tak zůstane pouze hodinový zelený bonus, který bude nově vyplácen operátorem trhu.

Zákon zavádí i pravidla pro případy, kde *nedojde* na denním trhu s elektřinou organizovaném operátorem trhu k *sesouhlasení nabídky a poptávky*.⁵⁶ V tomto případě nevzniká výrobcům nárok na podporu elektřiny vyrobené v těchto hodinách, a to u obou forem podpory. V případech, kdy dojde k dosažení *záporné hodinové ceny*,⁵⁷ mají výrobci využívající režimu výkupních cen povinnost *zápornou hodinovou cenu uhradit vykupujícímu*; výrobci tak případně pouze rozdíl mezi výkupní cenou a zápornou hodinovou cenou. V případech dosažení záporné hodinové ceny u hodinového zeleného bonusu by hodnota hodinového zeleného bonusu měla být stanovena tak, aby byla rovna nejvýše hodnotě hodinového zeleného bonusu na elektřinu při dosažení nulové hodinové ceny. Případy, kdy *nedojde* k sesouhlasení nabídky a poptávky, a případy, kdy bude dosaženo záporné hodinové ceny, musí ERÚ zohlednit při stanovování výše výkupních cen a zelených bonusů a nemohou tak ohrozit garantovanou patnáctiletou dobu prosté návratnosti investic.⁵⁸ V obou případech má výrobce právo na to, aby byl předem informován.

Je však otázkou nakolik je povinnost hrazení záporné hodinové ceny v souladu se směrnicí 2009/28/ES.⁵⁹ V daném případě lze uvažovat o porušení článku 2 písm. k) směrnice, který „režimem podpory“ rozumí výlučně nástroje podporující užívání energie z OZE snížením nákladů na výrobu této energie, zvýšením ceny, za kterou ji lze prodat, nebo zvýšením množství takto prodané energie prostřednictvím povinnosti využívat energii z obnovitelných zdrojů nebo jinak.⁶⁰ V žádném případě však tato směrnice nepředvídá možnost, kdy je výrobce energie z OZE povinován hradit cenu subjektu, který od něj vykupuje elektřinu. Na obranu

⁵⁴ § 11 odst. 10 zákona č. 165/2012 Sb.

⁵⁵ Časovou jednotkou pro prodej elektrického proudu z obnovitelných zdrojů je 1 hodina, se kterou se ex definitione obchoduje na denním trhu s elektřinou. V případě obchodování elektrickým proudem na trhu s elektřinou dochází ve výjimečných případech k záporným cenám elektřiny; tak byly například v září 2008 na European Energy Exchange (EEX) dovoleny záporné příhozy až k -3 000 Euro/MWh. Citováno z D. Vosol, Nový zákon o podporovaných zdrojích energie přináší podstatné změny, dostupné z <http://biom.cz/cz/odborne-clanky/novy-zakon-o-podporovanych-zdrojich-energie-prinasi-podstatne-zmeny>.

⁵⁶ § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 165/2012 Sb.

⁵⁷ Směrnice 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁵⁸ Tamtéž.

⁵⁴ Viz Tisková zpráva Česká fotovoltaická asociace, o.s. ze dne 12. listopadu 2012 informace ERÚ o dosahovaných dobách návratnosti investic v roce 2012 u výroben elektřiny využívající sluneční záření [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://cefaz.cz/wp-content/uploads/2012/11/Tiskov%C3%A1-zpr%C3%A1va-CFA-ke-dni-12112012.pdf>.

⁵⁵ § 8 odst. 2 zákona č. 165/2012 Sb.

zákonodárce je však nutno uvést, že zákon stanovuje, že záporná hodinová cena nemůže mít vliv na dosažení patnáctileté doby prosté návratnosti investic.⁶¹ I přes tuto skutečnost je však dle názoru autora článku výše uvedená povinnost minimálně v rozporu s duchem směrnice.

Nový zákon také přebírá sporný odvod z elektřiny ze slunečního záření a stanovuje jej na období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013. Na výši odvodu ani na způsobu jeho placení se nic nemění.⁶²

Nově zákon zavádí podporu decentrální výroby elektřiny,⁶³ která se vztahuje na elektřinu vyrobenou ve výrobních elektřiny připojených k distribuční soustavě a dodanou do distribuční soustavy. Podpora decentrální výroby elektřiny se uskutečňuje formou bonusů na decentrální výrobu elektřiny. Výrobce elektřiny z decentrální výroby elektřiny, ke které vzniká nárok na podporu decentrální výroby elektřiny podle tohoto zákona, je povinen registrovat přímo v systému operátora trhu podporu bonusem na decentrální výrobu elektřiny. Bonus na decentrální výrobu elektřiny je stanoven v Kč/MWh a je poskytován v ročním režimu.

S ohledem na změnu systému vyplácení podpory se nový zákon musel vypořádat s výrobny, které byly zprovozněny za účinnosti předcházejícího zákona. Na tento problém reaguje ustanovení,⁶⁴ které pro elektřinu z výroben elektřiny zprovozněných před účinností nového zákona stanovuje vznik nároku na podporu elektřiny podle nového zákona. Na výkup elektřiny z těchto výroben se uplatní povinnost povinně vykupujícího. Pro elektřinu z výroben elektřiny uplatňující podporu formou výkupních cen stanoví ERÚ výši podpory elektřiny tak, aby její celková výše odpovídala postupům pro stanovení výše výkupní ceny podle dosavadních právních předpisů, avšak za současného zohlednění záporné hodinové ceny a nesouhlasení nabídky a poptávky dle nového zákona. Stejným způsobem bude stanovena i výše zelených bonusů pro výroby využívající podporu formou zelených bonusů. Výrobci z výroben elektřiny, kteří využívali podporu formou zelených bonusů, byli registrováni provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy u operátora trhu jako výrobci s podporou formou ročních zelených bonusů na elektřinu. Stejně tak byli registrováni výrobci z výroben elektřiny, kteří uplatňovali podporu elektřiny formou výkupních cen.⁶⁵

Je nepochybné, že dosavadní, takřka živelný rozvoj výroben elektřiny z OZE, který s sebou nesl i zvýšení ceny elektřiny v důsledku podpory těchto zdrojů, bylo nutné nově upravit a umožnit tak dlouhodobou udržitel-

nost daného odvětví. Nový zákon tak vytváří legislativní rámec, který by tento rozvoj měl umožnit.

S ohledem na skutečnost, že zákon vstoupil v platnost počátkem tohoto roku, nelze ještě zhodnotit jeho dopad, jaký bude mít na rozvoj OZE v České republice. Co se vztýká k novému zákonu týče, zaznívaly ze strany odborné veřejnosti⁶⁶ již před nabytím jeho účinnosti obavy ze změny systému vyplácení podpor formou zeleného bonusu, které budou namísto dosavadních distribučních společností vypláceny operátorem trhu s elektřinou, státní OTE, a.s., která není připravena takhle rozsáhlou agendu zvládnout.

Dalším problémem je zásadní posunutí ve splatnosti velké části podpor výrobcům. Výrobci, kteří nárok na danou podporu uplatňují, jej budou nově inkasovat po částech, a navíc s citelným zpožděním. Je tedy možno očekávat, že se tato změna formy výplaty promítne do cash flow jednotlivých výrobců.

4. Závěr a zhodnocení dosavadního vývoje podpory výroby elektřiny OZE v České republice

Je možno konstatovat, že podpora výroby energie z OZE je v rámci Evropské unie nastavena v dostatečné míře. Evropská unie stanovuje jednotlivým členským zemím podíl, které by OZE na energetickém mixu měly dosáhnout do roku 2020, přičemž zároveň stanovuje i celkový podíl pro celou Evropskou unii. Pro dosažení těchto cílů mohou členské státy použít jakéhokoliv nástroje, režimu či mechanismu podporujícího užívání energie z OZE. Evropská unie tak členským státům předepisuje pouze cíl, kterého mají dosáhnout, přičemž při stanovení prostředků k jeho dosažení ponechává členským státům poměrně širokou volnost.

Co se České republiky týče, vzrostl podíl elektřiny z obnovitelných zdrojů od roku 2005, kdy vstoupil v platnost původní zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, z 6,1 % do konce roku 2012 na 10,5 %.⁶⁷ Z pohledu dosažení podílu energie z OZE ve výši 13,5 % do roku 2020 stanoveného Evropskou unií je tak Česká republika nepochybně na dobré cestě. Ocitla se dokonce na třetím místě na světě v poměru výkonu instalovaných solárních elektráren v přepočtu

⁶¹ § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 165/2012 Sb.

⁶² Hlava IV zákona č. 165/2012 Sb.

⁶³ Hlava XIII zákona č. 165/2012 Sb.

⁶⁴ § 54 zákona č. 165/2012 Sb.

⁶⁵ § 54 odst. 14 zákona č. 165/2012 Sb.

⁶⁶ Hrozba: Nový systém výplaty zelených bonusů může ekonomicky ohrozit provozovatele FVE [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2012112401&rm=15>.

⁶⁷ Národní akční plán [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.mpo.cz/assets/cz/2012/11/NAP.pdf>.

na jednoho obyvatele.⁶⁸ V tomto směru tak je možné konstatovat úspěch České republiky v dané oblasti.

Na danou problematiku je však možno nahlížet i z jiného úhlu pohledu. Obrovský rozvoj obnovitelných zdrojů v České republice byl sice nastartován zákonem o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, vrcholu však tento rozvoj dosáhl v důsledku legislativní chyby v tomto zákoně, kdy ERÚ nemohl pružně reagovat na vývoj cen komponentů a ani vláda se tímto stavem po dlouhou dobu odpovídajícím způsobem nezabývala. V letech 2009 až 2010 tak došlo k živelnému nárůstu počtu fotovoltaických výroben a instalované kapacity ve fotovoltaice, a to za výkupní cenu, která neodpovídala aktuálním cenám jednotlivých komponentů. V důsledku toho došlo ke zdražení energie z obnovitelných zdrojů a k její diskreditaci v očích veřejnosti. V neposlední řadě je nutno zmínit i riziko arbitrážních žalob, které se chystá zahájit proti České republice řada investorů v důsledku zavedení výše uvedeného odvodu, a to na základě bilaterálních i mezistátních smluv na ochranu investic a Smlouvy o energetické chartě.

V důsledku všech těchto skutečností dochází ze strany vlády a ERÚ v současné době k útlumu podpory instalací jak fotovoltaických výroben, tak i ostatních OZE. I když cena fotovoltaických panelů je nejnižší v historii, klesla výkupní cena pro rok 2013 rekordně nízkou na 2,8 Kč/kWh z 5,7 Kč/kWh, tj. výkupní ceny pro rok 2012. Tak razantní snížení podpory však neodpovídá vývoji cen technologií, které sice dlouhodobě klesají, nicméně pouze v rozsahu 10-20 % ročně. Tomuto poklesu by odpovídal pokles výkupní ceny pro rok 2013 na výši pohybující se okolo 4,5 Kč/kWh, nikoliv však na výši 2,8 Kč/kWh, což odpovídá poklesu výkupní ceny o 49 %.⁶⁹ Pro běžné zájemce tak solární elektřina, jako jediný běžně dostupný OZE, přestává být při výši podpory stanovené ERÚ pro rok 2013 za současných technických a ekonomických podmínek dostupná, a to včetně střešních instalací, které by dle názoru autora měly být podporovány především. V současné době je tak pro většinu zájemců možnost pořídit si vlastní a čistý zdroj elektrické energie ztížena. Se změnou situace je možno počítat pouze pokud se cena elektřiny ze solárního zdroje srovná s cenou elektřiny na trhu pro domácnosti či průmyslové podniky – tj. nastane stav parity. Dá se předpokládat, že od tohoto

okamžiku budou spotřebitelé motivováni snahou pořídit si vlastní obnovitelný zdroj energie.

Za selhání státu je tak možno považovat skutečnost, že nedokázal nastavit legislativní rámec tak, aby na jednu stranu podporoval vznik nových (především střešních instalací) fotovoltaických elektráren a ostatních OZE, avšak aby současně zabránil jejich nekontrolovatelnému růstu na úkor zemědělské či jinak bonitní půdy a diskreditaci v očích veřejnosti. Právě těmito kroky stát měl a mohl flexibilně udržovat podporu pro kontrolovaný růst fotovoltaických elektráren.

Obecně je však možno tento model přijmout na všechny druhy OZE. Ukazuje se totiž, že pokud stát nastaví podporu určitého OZE ve správné výši, vzroste investice do dané oblasti. S rostoucím počtem instalací výroben konkrétního druhu OZE dochází zpravidla i k poklesu cen komponent v dané oblasti. Plynulá regulace výkupních cen reagující na vývoj komponent na trhu tak umožňuje dosáhnout stavu, kdy konkrétní zdroj OZE bude konkurenční s ostatními zdroji elektřiny. Na druhou stranu je však nutné podotknout, že vývoj cen jednotlivých komponentů je závislý především na světových cenách a politiku stanovování cen na národní úrovni je tedy nutno tomuto vývoji přizpůsobit.

Česká republika však namísto toho, aby umožnila plynulý rozvoj OZE, tuto oblast takřka „zatrtila“.⁷⁰ Národní akční plán počítá do roku 2020 pouze s pozvolným růstem energie z obnovitelných zdrojů, a to převážně z bioplynu a větru. Celkově jsou hodnoty rozvoje obnovitelných zdrojů v národním alokačním plánu nastaveny pouze tak, aby splnily požadavky směrnice. Dá se očekávat, že další rozvoj instalací OZE nad danou míru je možný pouze v případě poklesu cen jednotlivých komponentů. Česká republika se tak vůči OZE staví spíše negativisticky a OZE podporuje pouze v míře nezbytné pro naplnění požadavků kladených ze strany Evropské unie. Jakýkoliv rozvoj OZE nad tuto hladinu tak bude záviset na poklesu cen jednotlivých komponent, resp. na tom, zda energie z OZE bude konkurenční vůči ceně elektřiny z ostatních (neobnovitelných) zdrojů energie.

Summary

This paper focuses on the development of legal framework of the renewable energy in European Union and in the Czech Republic as well. The majority of the paper deals with the “photovoltaic boom” in the Czech Republic which was enabled by the act no. 180/2005 Coll., on the promotion of electricity production from renewable energy sources and its aftermath; especially with the judgment of the Constitutional court which

⁶⁸ Renewables 2012 Global Status Report [online], [cit. 31. 12. 2012], Dostupné z: <http://www.ren21.net/REN21/Activities/GlobalStatusReport.aspx>.

⁶⁹ V tomto směru zaznávají vůči ERÚ úřadu výtky, že výše byla stanovena v rozporu s § 12 odst. 6 zákona, který umožňuje snížit výkupní cenu o více než 5 % pouze v případě, kdy bude dosaženo prosté návratnosti investic kratší než 12 let, což se nestalo. Viz tisková zpráva České fotovoltaická asociace, o. s., ze dne 5. listopadu 2012, dostupná z http://efas.cz/wp-content/uploads/2012/11/Tiskov%C3%A1zpr%C3%A1va-ke-dni-05112012_ver1.pdf.

⁷⁰ Národní akční plán [online], [cit. 31. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.mpo.cz/assets/cz/2012/11/NAP.pdf>

deals with the obligation of those solar energy producers whose plants were put into operation from 1st January 2009 to 31st December 2010 to pay a levy on solar electricity. Finally the paper deals with the new

act no. 165/2012 Coll., on supported energy resources and its potentiality for further development of the renewable energy in the Czech Republic.