



Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn.: Pl. ÚS 21/21

Navrhovatel: skupina senátorů Parlamentu České republiky
zastoupeni JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem, evidenční
číslo ČAK: 12130, identifikační číslo: 71 46 84 71, se sídlem
Aranžérská 166, 190 14 Praha 9

Účastníci řízení: 1. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní 176/4, 118 00
Praha 1
2. Senát Parlamentu ČR, Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1

Vedlejší účastníci: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv
(naše sp. zn. 14/2021/SZD/JCZ, naše č. j. KVOP-20275/2021)

Návrh na zrušení ustanovení odstavců 4 a 5 v § 155 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech

Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv

Systémem datových schránek

I.

Vyjádřením ze dne 22. dubna 2021 veřejný ochránce práv (dále též „ochránce“) v zákonné desetidenní lhůtě¹ vstoupil jako vedlejší účastník do řízení o návrhu skupiny senátorů² na zrušení ustanovení odstavců 4 a 5 v § 155 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále též „zákon o odpadech“ či jen „zákon“). Zákon nabyl platnosti 23. 12. 2020, po velmi krátké legisvakanci době se pak stal účinným k 1. 1. 2021.

II.

Veřejný ochránce práv se dlouhodobě zabývá mimo jiné i problematikou legislativy nakládání s odpady, a to se zřetelem k podnětům, které se mu dostávají od fyzických a právnických osob. Svá zjištění pak soustřeďuje v pravidelných zprávách o své činnosti, které je povinen předkládat Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.³

Na základě těchto poznatků z činnosti veřejného ochránce práv konstatuji, že se plně ztotožňuji s petitem návrhu skupiny senátorů na zrušení ustanovení odstavců 4 a 5 v § 155 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (viz část III. návrhu skupiny senátorů). Současně si dovoluji vyslovit souhlas s argumentací, která je v návrhu skupiny senátorů uvedena.

Považuji nicméně za žádoucí poukázat rovněž na některé argumenty, které v návrhu skupiny senátorů nezazněly nebo nezazněly dostatečně „hlasitě“ (a jsou přitom podloženy poznatky z praxe ochránce). Mám za to, že mohou poukázat na další, v konečném důsledku i z ústavněprávního hlediska problematické dimenze přijaté právní úpravy. Těmto argumentům bude věnována zbylá část tohoto vyjádření.

III.

Zdůrazňuji na úvod, že ke zrušení navrhovaná ustanovení se do zákona dostala prostřednictvím poslaneckého pozměňovacího návrhu (jenž je příkládán k podanému návrhu skupiny senátorů), tedy bez toho, aby se k nim mohla v rámci řádného připomínkového řízení vyjádřit obvyklá připomínková místa, a ustanovení tak prošla širší odbornou oponenturou.

IV.

Veřejný ochránce práv, jako instituce, dlouhodobě a opakovaně přichází do styku s otázkami právní regulace ochrany životního prostředí, kam náleží i problematika právní úpravy nakládání s odpady. Právo životního prostředí chrání životní prostředí jednak jako celek,

1 Ustanovení § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

2 Návrh skupiny senátorů na zrušení části zákona podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, podaný dne 30. 3. 2021 dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu (dále jen „návrh skupiny senátorů“).

3 KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vystupy/vyrocní-zprava/>.

jednak i jeho jednotlivé části prostřednictvím tzv. složkových zákonů. Zajištění ochrany před znečištěním životního prostředí odpady je cílem regulace zákona o odpadech.

V současnosti již není nijak zpochybňováno, že životní prostředí, v tuzemském kontextu ve svém souhrnu konstantně pojímané jako veřejný statek ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy⁴, představuje jednu z nejvyšších hodnot, kterou je nezbytné účinně legislativně chránit. Protektivní přístupy se jeví žádoucí efektivně zachovávat nejen v zájmu jednotlivců a jejich společenství, nýbrž, jak ostatně apeluje též rozhodovací praxe na mezinárodní úrovni⁵, i celého lidstva vůbec. Při interpretaci ve spojitosti s ústavně garantovaným právem na příznivé životní prostředí⁶ přitom nelze odhlédnout ani od postulátu, že „ochrana lidské svobody bez ochrany lidského života, zdraví a životního prostředí, které život i jeho svobodu umožňuje, by postrádala smysl.“⁷

Obecně je přijímáno, že klíčovými zásadami právní úpravy ochrany životního prostředí jsou zásady prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce. Naposledy zmiňovaná zásada odpovědnosti původce se ve specifické sféře vnášení znečišťujících látek do prostředí vyjadřuje principem „znečišťovatel platí“. Zásada odpovědnosti původce, která se ve vztahu k životnímu prostředí začala uplatňovat se zaváděním jeho ochrany, ve své podstatě znamená, že každý odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí. Odpovědnost spočívá kupříkladu v náhradě způsobené škody, v odstranění ekologické újmy, v deliktovní odpovědnosti za protiprávní jednání, ale obecně i v povinnostech při nakládání s nechtěnými produkty, za něž lze považovat i odpady. Zvláštnost principu „znečišťovatel platí“ přitom v oblasti ochrany životního prostředí spočívá zejména v tom, že škody na životním prostředí jsou často nenapravitelné povahy. I proto **má princip „znečišťovatel platí“ – vedle principu prevence – ve sféře práva životního prostředí mimořádný význam.**

Princip „znečišťovatel platí“ je v oblasti regulace nakládání s odpady promítnut do tzv. ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí (viz též část osmá zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, platného do 31. 12. 2020; ve smyslu nové právní úpravy zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, viz § 42–43, resp. § 103–115). Účelem ekonomických nástrojů obecně je podnítit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací. Ekonomické nástroje v oblasti odpadového hospodářství jsou pak bezesporu **klíčové právě ve spojitosti se skládkováním odpadů**. Prvním z těchto nástrojů, co se nakládání s odpady ve formě skládkování týče, jsou poplatky za uložení odpadů, druhým finanční rezerva na rekultivaci a asanaci skládek.

Poplatky za ukládání odpadů na skládku jsou základním ekonomickým nástrojem ovlivňujícím nežádoucí produkci odpadů. Platí je původce odpadů s tím, že jejich výše je

4 Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

5 Srov. rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 25. 7. 1997, ve věci Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), bod 53.

6 Ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny, ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny.

7 Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17, bod 66.

závislá jednak na množství ukládaného odpadu (motivace ke snižování množství odpadů u původců), jednak na druhu (kategorii) ukládaného odpadu (sazba závisí na kategorii odpadů, obecně se vychází z toho, že environmentálně rizikovější druhy odpadů jsou zatíženy vyšší sazbou).

Zákonem č. 185/2001 Sb. bylo vše nastaveno ještě tak, že u poplatku za ukládání odpadů se rozlišovala základní a riziková složka poplatku. Základní se platila vždy, riziková složka pouze při ukládání nebezpečného odpadu (pro tyto kategorie odpadů, tj. nebezpečný a ostatní, byla nicméně rozdílná výše poplatku stanovena také v případě základní složky). Poplatky se vybíraly prostřednictvím provozovatele skládky, přičemž jejich příjemcem byla obec, na jejímž katastrálním území je skládka umístěna (základní složka) a Státní fond životního prostředí ČR (riziková složka). Možno konstatovat, že pro obec je **příjem z poplatku motivací, aby na svém území v mnoha směrech bezesporu obtěžující provoz skládky vůbec strpěla**, a lze na něj nahlížet také jako na **logickou kompenzaci rizik** (škod a omezení vzniklých provozem skládky), **kteřá s provozováním skládky odpadů souvisí**. Funkce reparace (investice do životního prostředí v obci) je tak významně s existencí poplatku za ukládání odpadů na skládku spojena. Do ochrany a tvorby životního prostředí disponibilní finanční prostředky (mj. z poplatku za ukládání odpadů na skládku) směřuje také Státní fond životního prostředí.

Finanční rezerva na rekultivaci a asanaci skládek je nástrojem, jehož cílem je zajištění dostatku finančních prostředků na péči o skládku po jejím naplnění a uzavření. Povinnost vytvářet finanční rezervu má provozovatel skládky po dobu jejího provozu. Peněžní prostředky finanční rezervy jsou účelově vázány na zvláštní bankovní účet a nakládání s nimi je podmiňováno souhlasem krajského úřadu. Tvorba finanční rezervy se rovněž odvíjí od množství a druhu na skládce ukládaných odpadů. Tvorba této finanční rezervy je fakticky svého druhu dalším poplatkem za uložení odpadu na skládku, když je zřejmé, že provozovatel skládky musí zahrnout finanční rezervu do ceny za uložení odpadu na skládku účtovanou původci odpadů.

V.

Podstatu celé věci lze patrně shrnout následovně. Na provozovaných skládkách v Česku doposud byly ukládané odpady celkem masivně „vykazovány“ jako technologický materiál na zajištění skládky, a to v míře neodpovídající realitě potřeby zabezpečení takové skládky (byť to bylo novelou zákona o odpadech č. 229/2014 Sb., účinnou k 1. 1. 2015, zastropováno alespoň tak, že množství takto vykazovaných odpadů může tvořit max. 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce). Pointa těchto kroků „odpadových subjektů“ (provozovatelé skládek, původci odpadů) je pak v tom, že za odpady vykazované jako technologický materiál pro technické zabezpečení skládky (TZS) se poplatky za ukládání odpadu ve smyslu § 45 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb. (osvobození od poplatkové povinnosti vykazováním odpadů jako technologického materiálu na zabezpečení skládky) neplatily. Souvisí s tím i problém neadekvátní tvorby (ze zákona povinných) finančních rezerv na rekultivaci a asanaci skládek. Tím pádem bylo v konečném důsledku mnohem levnější i uložení odpadů, čehož samozřejmě třetí subjekty včetně obcí (v postavení původců odpadů) s povděkem využily. Mohlo tak jít i o způsob konkurenčního

boje mezi jednotlivými provozovateli skládek. Faktem je, že když se na uvedený postup přijde a zpětně se poplatky požadují (doměřují), vykazuje to pro mnohé subjekty (z hlediska jejich opětovného vynaložení) problematické finanční částky, čemuž korespondují snahy o zvrácení této hrozby. Výsledkem byl silný tlak na to, aby se situace vyřešila legislativně, tj. při schvalování nového zákona o odpadech. Zde je namístě zdůraznit, že velké firmy provozující skládky jsou často také ve značném rozsahu původci odpadů a i jejich finanční zájmy (pomineme-li samotnou ztrátu „kreditu“ ve vztahu provozovatel skládky – původce odpadů) jsou přímo dotčeny. Formou poslaneckého pozměňovacího návrhu se pak podařilo prosadit do nového zákona předmětná ustanovení, která mají z pohledu těchto ohrožených odpadových subjektů, tj. provozovatelů skládek a fyzických a právnických osob, které na skládku odpady ukládaly (včetně obcí, které jsou původci odpadů, přitom konkrétní skládka, na níž odpady ukládají, neleží na jejich katastrálním území), situaci řešit.

VI.

Připomínám také **důvodovou zprávu k novému zákonu o odpadech**, kde se v části k § 37 až 43 (mj. k rezervě na zajištění rekultivace a následné péče o skládku) uvádí: *„Nově je jednoznačně stanoveno, že vše ukládané na skládku je odpadem. Tento logický předpoklad není v současné době respektován a dochází například k ukládání výrobků z odpadu, aniž by z nich byl jakýkoliv užitek, a vyvedení z odpadového režimu tak slouží pouze k obcházení povinnosti platit za ukládání odpadu na skládku poplatek. Nastavena je výjimka pouze pro konstrukční prvky skládky, které byly nedávno nově vydefinovány v technických normách pro skládkování. Jedná se o konstrukce odplynění a odvodnění. U těchto věcí se používají primární suroviny, případně kvalitní recykláty.“*

V části k § 103 až 120, 162 a přílohám č. 9 a 12 (mj. k poplatku za ukládání odpadů na skládku) je dále zmiňováno:

„Pokud je při ukládání určen ukládaný odpad jako technologický materiál pro technické zabezpečení skládky, pak ve vztahu k tomuto odpadu poplatková povinnost přejde na provozovatele skládky.

Pokud jde o technologický materiál pro technické zabezpečení skládky, je od poplatku osvobozeno uložení odpadu do 25 % celkové hmotnosti uložených odpadů za čtvrtletí (poplatkové období); vše nad tento limit platí provozovatel. Tím se odstraňuje nejednoznačnost, na kterého z poplatníků se osvobození vztahuje, a na kterého ne.

Nově je zaveden poplatek za vybraný technologický odpad. Snahou tohoto poplatku, který je výrazně nižší než ostatní poplatky, je, aby odpady, které jsou v současné době ukládány do volné krajiny jako údajně využitě na povrchu terénu, byly ukládány do zabezpečeného zařízení.

Zachována bude výjimka pro zpoplatnění technického zabezpečení skládky. Do celkového množství TZS nicméně je tato výjimka navýšena na 25 % odpadů uložených na skládku v daném poplatkovém období.

Správcem poplatku je nově Státní fond životního prostředí. Poplatek za ukládání odpadů na skládku vymáhá celní úřad. Poplatek je z části příjmem obce, na jejímž katastrálním území se skládka nachází. Důvodem je kompenzace negativních vlivů, které provoz skládky v daném území přináší. Ze zbývajících částí je výnos z poplatku příjmem Státního fondu životního prostředí.“

VII.

Dlouhodobě vnímám tendence odpadových subjektů přistupovat k problematice skládkování spíše výkonnostně, tj. s cílem uložit co nejvíce odpadů co nejlevněji⁸, namísto komplexnějšího přístupu, v němž by jednou z priorit bylo i naplnění dlouhodobějšího cíle v podobě účinné reparace všech environmentálních škod (včetně obnovení skládkováním narušených přirozených funkcí dotčených území a ekosystémů). Z hlediska striktně „podnikatelského“ přístupu a se zřetelem k historickému kontextu, kdy společnost ani stát v případě skládkování nekladly prakticky žádný důraz na ochranu životního prostředí, může být tento postoj i pochopitelný a poplatný určitému stupni vývoje společnosti.

V dnešní době již však nelze přehlédnout, že **se skládkováním jsou ruku v ruce neoddělitelně spojeny významné dopady do oblasti životního prostředí**, jejichž řešení vyžaduje nejen provedení následné rekultivace, ale také např. přijetí opatření při případném úniku odpadů mimo těleso skládky, nejčastěji do podzemních vod. Z minulosti máme bohaté zkušenosti, kdy stát tato rizika příliš neřešil, tudíž ani nestanovil nástroje, jimiž by bylo zajištěno vytvoření finančních prostředků pro jejich krytí. V České republice tak zůstalo mnoho nezabezpečených skládek, u nichž se často ani neví, zda byly po svém ukončení dostatečně technicky zabezpečeny.

V rámci své činnosti jsem dosud nešetřil případy osvobození od poplatkové povinnosti vykazováním odpadů jako technologického materiálu na zabezpečení skládky. Zabýval jsem se však řadou případů tzv. starých ekologických zátěží, kdy zásadním problémem byl kromě nevyjasněné otázky, kdo je vlastníkem odpadů, **nedostatek finančních prostředků na likvidaci těchto odpadů i případné eliminování škod v území uložení těchto odpadů vzniklých**. V souvislosti se zkušenostmi s těmito skládkami má předchůdci již od roku 2007 ve svých výročních zprávách (viz zejména souhrnné zprávy ochránce za rok 2007, 2008, 2009) opakovaně apelovali na to, aby stát vytvořil ekonomické nástroje (např. finanční rezervu), které by umožnily zabezpečit finanční prostředky, jež bude možné okamžitě použít. Ochránce také dlouhodobě volal po tom, aby stát nastavil zcela pevné hranice pro podnikání na úseku nakládání s odpady tak, **aby finanční důsledky tohoto druhu podnikání nepadaly na stát, resp. daňové poplatníky**, kteří v konečném důsledku tato rizika ponесou, případně i na budoucí generace, které poškozené životní prostředí „zdedí“. Markantní důsledky jsou zřejmé zejména u starých skládek, které zatěžují nemovitosti v rukou soukromých osob. Ty

⁸ Je mi např. známo, že v praxi často docházelo ke snahám vyčlenit odpady z poplatkové povinnosti: „Z provedených kontrol u některých provozovatelů skládek odpadů vyplývá, že nadále přetrvává snaha vyčlenit přijímané odpady, zejména kategorie nebezpečné, z poplatkové povinnosti (materiály na TZS, vyrovnávací vrstva, konstrukční prvky, výrobky z odpadů).“ (KŮS, LUKÁŠ; DVOŘÁKOVÁ PAVLÍNA. Skládky odpadů a zařízení určená k odstraňování či úpravě odpadů [online]. [cit. 5. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.cizp.cz/file/sy8/OF-06-2019-kor3-CIZP.pdf>).

většinou nemají finanční prostředky ani na provedení analýz rizik, z nichž by bylo možné vůbec zjistit, v jakém stavu se skládka nachází, natožpak na její případnou sanaci. V důsledku činnosti mých předchůdců se povedlo docílit toho, že tyto subjekty mohly začít žádat o poskytnutí dotací na realizaci průzkumných prací, analýz rizik či studií proveditelnosti, a zejména na provádění sanací nemovitostí alespoň z evropských fondů (blíže viz souhrnná zpráva ochránce za rok 2008).

Z těchto případů starých ekologických zátěží, s nimiž se na mě občané obracují i v současné době, je dle mého názoru moudré se poučit. Ustoupil-li totiž stát takto „dobrovolně“ z nastavených hranic (ve formě stanovených povinností hradit předmětné poplatky a finanční rezervu) tím, že zavedl napadená ustanovení do svého právního řádu, fakticky tím umožnil tyto rezervy podstatně snížit (resp. neuváženě „rozpustit“), a postavil tak sám sebe do velmi nevýhodné a nerovnovážné pozice. V budoucnu to bude právě stát, kdo bude muset důsledky tohoto kroku řešit, a nemusí k tomu mít potřebné nástroje (tak jako je tomu v případě starých skládek).

Přijatá právní úprava dle mého soudu **nedůvodně oslabuje příjmy obcí a Státního fondu životního prostředí a představuje do budoucna také ohrožení rekultivací a asanací skládek odpadů**. Mám za to, že vznik (existence) jakýchkoli pochybností ohledně nutnosti (tvorby) finančních odvodů spojených se skládkováním odpadů (k čemuž ustanovení § 155 odst. 4, 5 zákona o odpadech zavádějí příčinu) je nebezpečím a otevírá pro stát pomyslnou Pandořinu skříňku možných nepříznivých důsledků.

VIII.

Dodávám, že k povinnosti vytváření finančních rezerv na rekultivace a asanace, i za odpady využívané na technické zabezpečení skládky, se již vyslovil v rámci své přezkumné činnosti Nejvyšší správní soud, a to svým rozsudkem ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88. V něm nijak **nezpochybnil závěr, že odpady použité na tvorbu konstrukčních prvků skládky podléhaly povinnosti tvorby finanční rezervy** dle § 49 ve spojení s § 51 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

IX.

Na základě výše uvedeného se ztotožňuji s návrhem skupiny senátorů a **navrhuji, aby Ústavní soud návrhu vyhověl**.

Brno 12. května 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(elektronicky podepsáno)