

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., advokát

Aranžerská 166, Praha 9, 190 14  
Tel.: +420 732 626 937, e-mail: svoboda@akpetrsvoboda.cz  
www.akpetrsvoboda.cz

Ústavnímu soudu  
Joštova 8  
660 83 Brno 2

ID DS: z2tadw5

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	30 -03- 2021 3
Vyřizuje: <i>lc</i> krát Přílohy: <i>2</i>	

V Praze dne 4.3.2021

**Nepředchází**

Věc (návrh): **návrh na zrušení ustanovení odstavců 4 a 5 v § 155 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech**

Návrh podává: skupina níže podepsaných senátorů Parlamentu České republiky,

(dále též jen „navrhovatelé“),

zastoupeni: JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem, evidenční číslo ČAK: 12130, identifikační číslo: 71 46 84 71, se sídlem Aranžerská 166, Praha 9, 190 14

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

Počet vyhotovení: jedno

Příloha: pozměňovací návrh poslance doc. Mgr. Antonína Staňka, Ph.D. č. 4650 (kopie)

US CKDP 0004330/21



US21017824

## I. PŘEDMĚT NÁVRHU

1. Navrhovatelé tímto na základě § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu<sup>1</sup> podávají návrh na zrušení přechodných ustanovení odstavců 4 a 5 v § 155 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále též jen „*napadená ustanovení*“ a „*nový zákon o odpadech*“).
2. Nový zákon o odpadech, včetně napadených ustanovení odstavců 4 a 5 v § 155, nabytí platnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů dne 23.12.2020, kdy byla rozeslána příslušná částka 222, ročník 2020 Sbírký zákonů.
3. Nový zákon o odpadech, včetně napadených ustanovení odstavců 4 a 5 v § 155, na základě svého § 159 nabytí účinnosti dne 1.1.2001. Tímto dnem byl na základě zrušovacího ustanovení § 158 bod 1 zrušen zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále též jen „*starý zákon o odpadech*“).

## II. DŮVODY NÁVRHU

### II.1. Obsah napadených ustanovení

4. Napadená ustanovení § 155 odst. 4 a 5 nového zákona o odpadech znějí takto:

*„(4) Za odpady určené k využití na skládce v první fázi provozu skládky a k výrobě výrobků podle § 3 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, určených k využití na skládce v první fázi provozu skládky, se kterými je nakládáno v souladu s podmínkami právních předpisů<sup>25</sup>) na základě integrovaného povolení vydaného podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění zákona č. 69/2013 Sb., a se kterými bylo na skládce nakládáno po nabytí účinnosti zákona č. 229/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, původce odpadu neplatí poplatek za ukládání odpadu podle § 45 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. (podtrhl P.S.)*

*(5) Za odpady podle předchozího odstavce provozovatel skládky nevytváří finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu podle § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“ (podtrhl P.S.)*

5. Napadená ustanovení nebyla součástí původního vládního návrhu nového zákona o odpadech, který vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 18.12.2019 a který byl následně v Poslanecké sněmovně projednáván jako sněmovní tisk č. 676. Napadená ustanovení byla do původního vládního návrhu zákona vložena pozměňovacím návrhem poslance doc. Mgr. Antonína Staňka, Ph.D. č. 4650 (viz příloha). Tento pozměňovací návrh, zpracovaný jako součást sněmovního tisku č. 676/9, byl Poslanecké sněmovně

---

<sup>1</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*zákon o Ústavním soudu*“).

předložen dne 24.3.2020 v rámci 2. čtení a následně byl Poslaneckou sněmovnou schválen na její 58. schůzi dne 18.9.2020 usnesením č. 1241 v rámci 3. čtení.

## II.2

### Právní souvislosti napadených ustanovení

#### II.2.a)

#### Právní souvislosti napadeného ustanovení § 155 odst. 4

6. V § 45 odst. 1 starého zákona o odpadech byla stanovena **povinnost původce odpadu platit poplatek za ukládání odpadů na skládku**. Tato povinnost platila podle § 45 odst. 2 starého zákona o odpadech i pro původce, který byl sám provozovatelem skládky, a tato skládka byla na jeho vlastním pozemku.
7. K plnění (výkonu) této povinnosti pak navazující ustanovení § 46 odst. 2 starého zákona o odpadech stanovilo dvě doplňující povinnosti provozovateli skládky, a to (a) povinnost uvedený poplatek „*vybírat*“ od původců odpadů, a to již v okamžiku uložení odpadu na skládku, a (b) následnou povinnost vybraný poplatek „*odvést*“ zákonem stanovenému příjemci odpadu, tj. obci, popřípadě Státnímu fondu životního prostředí (§ 46 odst. 1 a § 48 odst. 1 a 3 starého zákona o odpadech).
8. Pro případ, že původce odpadu nesplnil svoji povinnost „*zaplatit*“ poplatek, jakož i pro případ, že provozovatel skládky nesplnil svoji povinnost „*odvést*“ poplatek zákonem stanovenému příjemci odpadu, měl krajský úřad založenou pravomoc „*uložit*“ původci odpadu, popřípadě provozovateli skládky příslušnou povinnost rozhodnutím, a to na návrh příjemce poplatku, tj. obce, nebo Státního fondu životního prostředí (podle § 46 odst. 2 a § 47 odst. 1 starého zákona o odpadech). Šlo o deklaratorní rozhodování úřadu, které jen prohlašovalo pro konkrétní osobu konkrétní (nesplněný) rozsah povinnosti, která jinak vyplývala přímo ze zákona v důsledku uložení odpadu na skládku.
9. V § 45 odst. 3 věta první starého zákona o odpadech pak byla stanovena **výjimka** z uvedené základní povinnosti původce odpadů platit poplatek, a to za odpady, které provozovatel skládky uloží na skládku „*jako technologický materiál na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky v souladu se schváleným projektem a provozním řádem skládky*“. Zákonodárce tím vymezil určitou kategorii odpadů, kterou *de iure* osvobodil od poplatkové povinnosti.
10. Nicméně: pro tuto výjimku byla v § 45 odst. 3 věta poslední starého zákona o odpadech stanoveno **omezení** v tom směru, že výše vymezená kategorie odpadů ve smyslu § 45 odst. 3 věta první starého zákona o odpadech, tj. odpadů uložených na skládku „*jako materiál pro technické zabezpečení skládky*“, za které se neplatí poplatek, „*může dosahovat maximální výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce*“ (šlo vlastně o výjimku z výjimky). To znamená, že tato kategorie odpadů mohla být uložena na skládku „*jako materiál pro technické zabezpečení skládky*“ a jako taková osvobozena od poplatku jen do určitého maximálního množstevního limitu stanoveného pro jednu skládku a jeden kalendářní rok. Pokud tedy provozovatel určité skládky uložil nějaký odpad „*jako materiál pro technické zabezpečení skládky*“ nad tento limit, pak za něj musel vybrat a odvést poplatek.

11. **Nový zákon o odpadech**, kterým byl k 1.1.2021 zrušen starý zákon o odpadech, stanoví v § 155 odst. 3 pro poplatkovou povinnost podle § 45 až 48 starého zákona o odpadech jednoduché a jasné **přechodné ustanovení**: „*Pro poplatkové povinnosti u poplatku za ukládání odpadů na skládky podle § 45 až 48 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, jakož i pro práva a povinnosti s nimi související se použije zákon č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“ (podtrhl P.S.). To znamená, že pro dosavadní „*poplatkové povinnosti*“ vzniklé podle starého zákona o odpadech, „*jakož i pro práva a povinnosti s ni související*“ se použije i nadále starý zákon o odpadech. To má tři právní důsledky. Za prvé: poplatkové povinnosti vzniklé podle starého zákona o odpadech, které ke dni 1.1.2021 nebyly splněny, tj. (a) poplatky, které původce odpadu dosud nezaplatil, a (b) poplatky, které provozovatel skládky dosud neodvedl, zůstávají v platnosti a musejí být splněny i po 1.1.2021. Za druhé: pokud provozovatel nějaké skládky před 1.1.2021 uložil nějaký odpad na svoji skládku „*jako materiál pro technické zabezpečení skládky*“ nad zákonný roční limit 20 %, stanovený v § 45 odst. 3 věta poslední starého zákona o odpadech, ale dosud za něj nevybral od původce odpadu poplatek, popřípadě tento poplatek neodvedl příjemci odpadu, pak tyto povinnosti jemu, popřípadě i původci odpadů nadále zůstávají. A za třetí: příjemcům poplatků i po 1.1.2021 zůstávají zachovány tomu odpovídající práva a právní nároky.

#### II.2.a)

#### *Právní souvislosti napadeného ustanovení § 155 odst. 5*

12. V § 49 odst. 1 starého zákona o odpadech byla stanovena **povinnost provozovatele skládky vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu** (dále též jen „*finanční rezerva*“). Účelem této rezervy je řádné splnění povinnosti provozovatele skládky „*zabezpečit po ukončení provozu skládky její asanaci, rekultivaci a následnou péči a zamezit negativnímu vlivu skládky na životní prostředí ... po dobu nejméně 30 let*“ podle § 21 odst. 1 písm. c) starého zákona o odpadech.
13. Výši této finanční rezervy stanovil § 51 odst. 4 starého zákona o odpadech, a to pevnými sazbami 100 Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného odpadu a 35 Kč za 1 tunu uloženého „*ostatního odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky*“ – což je právě ta kategorie odpadů, kterou upravoval § 45 odst. 3 starého zákona o odpadech (k tomu viz bod 9 výše).
14. Způsob vytváření této finanční rezervy pak upravovala následující ustanovení § 49 až 52 starého zákona o odpadech. Podstata spočívala v tom, že provozovatel skládky byl povinen „*peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy převádět na zvláštní vázaný účet*“ v bance, a to „*vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce*“ (§ 49 odst. 3 a § 50 odst. 3 starého zákona o odpadech).

## II.3. Význam napadených ustanovení

### II.3.a)

#### Význam napadeného ustanovení § 155 odst. 4

15. **Napadené ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech** stanoví z výše citovaného přechodného ustanovení § 155 odst. 3 nového zákona o odpadech **výjimku**. Tato výjimka spočívá v tom, že z výše vymezené kategorie odpadů ve smyslu § 45 odst. 3 starého zákona o odpadech, tj. odpadů uložených na skládku „*jako materiál pro technické zabezpečení skládky*“, vyděluje určitou (poměrně rozsáhlou) **privilegovanou podkategorii** a ohledně ní paušálně (tzn. bez ohledu na roční limit 20 %) stanoví, že „*původce odpadu neplatí poplatek za ukládání odpadů*“. Tím – ve spojitosti s § 155 odst. 3 nového zákona o odpadech – říká, že ohledně této podkategorie odpadů se dosavadní „*poplatkové povinnosti*“, „*jakož i práva a povinnosti s nimi související*“ přímo ze zákona ruší, tedy že zanikají.
16. Napadené ustanovení § 155 odst. 4 vymezuje uvedenou privilegovanou podkategorii odpadů pomocí tří znaků, které musí být splněny kumulativně: (i) jde o odpady „*určené k využití na skládce v první fázi provozu skládky a k výrobě výrobků podle § 3 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, určených k využití na skládce v první fázi provozu skládky*“, (ii) je s nimi „*nakládáno v souladu s podmínkami právních předpisů na základě integrovaného povolení vydaného podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění zákona č. 69/2013 Sb.*“ a (iii) „*bylo (s nimi) na skládce nakládáno po nabytí účinnosti zákona č. 229/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů*“. Právě těmto třem znakům vyhovuje významná podmnožina odpadů ukládaných na skládku „*jako materiál pro technické zabezpečení skládky*“ ve smyslu § 43 odst. 3 starého zákona o odpadech, neboť právě tyto odpady jsou pojmově „*odpady určenými k využití na skládce v první fázi provozu skládky*“ ve smyslu napadeného přechodného ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech ve spojitosti s legálními definicemi pojmů „*první fáze provozu skládky*“ a „*využití odpadů*“ podle § 4 odst. 1 písm. j) a r) starého zákona o odpadech.
17. K jakým právním následkům napadené přechodné ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech samo o sobě (tzn. bez korekce pomocí ústavně konformního výkladu) směřuje? Za prvé: pokud (a) provozovatel skládky před 1.1.2021 uložil na skládku nějaký odpad „*jako materiál pro technické zabezpečení skládky*“ nad zákonný roční limit 20 %, stanovený v § 45 odst. 3 věta poslední starého zákona o odpadech, ale do té doby za takto uložený odpad nevybral od původce poplatek, popřípadě tento poplatek neodvedl příjemci odpadu, přičemž (b) tento odpad spadá do privilegované podkategorie odpadů, vymezené v § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech, pak původci odpadu i provozovateli skládky uvedené povinnosti přímo ze zákona zanikají a dlužný poplatek už nemusí platit, vybírat ani odvádět. Za druhé: příjemcům poplatků přímo ze zákona zaniká jejich právo na zaplacení, popřípadě odvedení dlužných poplatků vůči původcům odpadů, popřípadě provozovatelům skládek. A za třetí: správní orgány, které ke dni 1.1.2021 vedou na návrh příjemce odpadu (zpravidla obce) správní řízení proti původci odpadů, popřípadě provozovateli skládky, o uložení povinnosti zaplatit, popřípadě odvést dlužný poplatek, budou v zásadě (tzn. pokud nedojde ke korekci pomocí ústavně konformního

výkladu) muset toto řízení ukončit meritorním rozhodnutím o zamítnutí návrhu z důvodu zániku příslušné povinnosti přímo ze zákona. Pro úplnost je třeba dodat, že přechodné ustanovení § 153 odst. 1 nového zákona o odpadech se na tyto hmotněprávní otázky nepoužije, neboť zjevně upravuje pouze použitelnost procesněprávních pravidel.

### II.3.b)

#### Význam napadeného ustanovení § 155 odst. 5

18. **Napadené ustanovení § 155 odst. 5 nového zákona o odpadech** stanoví zpětně **výjimku** z dosavadní zákonné povinnosti provozovatele skládky vytvářet finanční rezervu podle § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 písm. b) starého zákona o odpadech. Tato výjimka se vztahuje na stejnou **privilegovanou podkategorii odpadů**, která byla – z rámce širší kategorie odpadů uložených na skládku „*jako materiál pro technické zabezpečení skládky*“ ve smyslu § 45 odst. 3 starého zákona o odpadech – vydělena v předchozím přechodném ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech (k tomu viz body 15 a 16 výše). A spočívá v tom, že za tuto privilegovanou podkategorii odpadů „*provozovatel skládky nevytváří finanční rezervu*“ podle § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 písm. b) starého zákona o odpadech. Tím toto přechodné ustanovení říká, že ohledně této privilegované podkategorie odpadů se dnem nabytí účinnosti nového zákona o odpadech (tj. dnem 1.1.2021) dosavadní povinnost provozovatele skládky vytvářet finanční rezervu přímo ze zákona zpětně ruší, a tedy že zpětně zaniká. To má dva hlavní právní důsledky. Za prvé, pokud provozovatel skládky před 1.1.2021 nevytvořil za uvedenou podkategorii odpadů v požadovaném rozsahu finanční rezervu, nemusí ji od 1.1.2021 už dodatečně (do)vytvořit. Za druhé, pokud provozovatel skládky před 1.1.2021 vytvořil za uvedenou podkategorii odpadů finanční rezervu, nemusí od 1.1.2021 už mít tomu odpovídající peněžní prostředky uložené na vázaném účtu u banky a může je libovolně čerpat a použít k jakémukoliv účelu, neboť už nejsou „*finanční rezervou*“ ve smyslu § 42 a 43 nového zákona o odpadech.

## II.4

### Tvrzení navrhovatelů o rozporu napadených ustanovení s ústavním pořádkem ČR

19. Navrhovatelé tvrdí, že:

- **napadené ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech** je v rozporu s ústavními principy (a) právní jistoty podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a (b) rovnosti v právech podle čl. 1 věta první Listiny<sup>2</sup>, a to ve spojitosti (i) se základním právem vlastnit a užívat majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 věta první Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě<sup>3</sup> a (ii) se základním právem podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny; a
- **napadené ustanovení § 155 odst. 5 nového zákona o odpadech** je v rozporu se základním právem každého na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 a 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny ve spojitosti s čl. 4 odst. 4 Listiny a ve smyslu ústavního testu racionality.

20. Navrhovatelé se tak domnívají na základě následujících právních argumentů:

<sup>2</sup> Listina základních práv a svobod podle sdělení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále též jen „Listina“).

<sup>3</sup> Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podle sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., (dále též jen „Dodatkový protokol k evropské Úmluvě“).

## II.5.

### Posouzení napadených ustanovení z hlediska ústavního pořádku ČR

#### II.5.a)

#### Posouzení napadeného ustanovení § 155 odst. 4 z hlediska ústavního pořádku ČR

21. Za prvé: Napadené ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech zřejmě vyvolává **pravou retroaktivitu (tj. zpětnou účinnost) zákonné úpravy**. Pravou retroaktivitu vymezuje Ústavní soud takto: „*Za zpětně působící (pravá retroaktivita) by bylo možné novou úpravu považovat pouze tehdy, kdyby měníla samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti.*“ (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 28.2.1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/9; podtrhl P.S.).<sup>4</sup> Napadené ustanovení totiž *de iure* „*mění následky právního vztahu*“, které nastaly za účinnosti starého zákona o odpadech, a to především tím, že přímo ze zákona a bez dalšího ruší vzniklé a dosud nesplněné právní povinnosti původců odpadů a provozovatelů skládek zaplatit, popřípadě odvést dlužný poplatek příjemci poplatku.
22. Prává retroaktivita zákona nemusí být ústavně nepřípustná, pokud je výlučně ve prospěch adresátů. Tak je tomu zejména tehdy, pokud nový zákon zpětně ruší nebo omezuje pouze právní povinnosti, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového zákona.
23. Práva retroaktivita zákona je však zásadně ústavně nepřípustná, pokud je zcela nebo zčásti v neprospěch adresátů. Tak je tomu zejména tehdy, pokud nový zákon zpětně ruší nebo omezuje (též) subjektivní práva či právní nároky, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového zákona. V těchto případech je pravá retroaktivita v rozporu obecným ústavním principem právní jistoty a jeho zvláštními (dílčími) prvky, kterými jsou principy předvídatelnosti zákona (práva) a ochrany práv nabytých v dobré víře. Všechny tyto principy jsou imanentně obsaženy v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož je Česká republika „*demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*“.
24. Právě z těchto důvodů je **napadené ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech protiústavní**, neboť **se zpětnou účinností ruší** [a] nejen poplatkové právní povinnosti původců odpadů a provozovatelů skládek, ale současně [b] i **tomu odpovídající a dosud neuspokojená práva (právní nároky) příjemců odpadů**. Navíc tím v neprospěch těchto oprávněných adresátů právními norem zasahuje do jejich ústavně zaručených vlastnických či majetkových práv ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě. A v tomto ohledu zřejmě zasahuje i do případných probíhajících a pravomocně neskončených správních řízení o uložení poplatkových povinností na návrh příjemců odpadů podle § 46 odst. 2 a § 47 odst. 1 starého zákona o odpadech. K tomu viz více právní argumentaci v bodu 14 výše.
25. I pokud bychom právě popsané právní následky (účinky) napadeného ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech neposoudili jako pravou retroaktivitu, ale „jen“ jako retroaktivitu nepravou, neboť judikatura ani teorie nepodává zcela jasné vymezení hranice mezi pravou a nepravou retroaktivitou,<sup>5</sup> pak jde nepochybně o **hraniční případ**

<sup>4</sup> Citováno z článku TRYZNA, J.: Limity retroaktivní aplikace právních předpisů. *Jurisprudence*, 2017, č. 3, s. 31n.

<sup>5</sup> To vysvětluje J. Tryzna ve výše citovaném článku: „*V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 vymezil Ústavní soud pravou retroaktivitu takto: »Za zpětně působící (pravá retroaktivita) by bylo možné novou úpravu považovat pouze*

**nepravé retroaktivity**, který – z obdobných důvodů, které byly vysvětleny výše v bodech 23 a 24 - extrémním způsobem a v extrémní míře narušuje principy právní jistoty, předvídatelnosti zákona (práva) a ochrany práv nabytých v dobré víře, a to ve vzájemných poplatkových vztazích mezi [a] příjemcem poplatku coby oprávněným subjektem na straně jedné a [b] původcem odpadu a provozovatelem skládky coby povinnými subjekty na straně druhé. A to právě proto, že ruší dosud neuspokojená subjektivní práva (právní nároky) příjemců odpadů.

26. Za druhé: Napadené ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech zakládá bez jakéhokoli legitimního a přiměřeného důvodu **nerovnost v právech** mezi [a] „pocitivými“ původci odpadů a provozovateli skládek, kteří ke dni nabytí účinnosti nového zákona o odpadech (1.1.2021) zaplatili a odvedli poplatek za odpad uložený „jako materiál pro technické zabezpečení skládky“ nad zákonný roční limit 20 %, na jedné straně a [b] „nepocitivými“ původci odpadů a provozovateli skládek, kteří k uvedenému dni 1.1.2021 nezaplatili nebo neodvedli dlužný poplatek za odpad uložený jako uvedený „materiál“ nad zmíněný zákonný roční limit, na straně druhé. **Jinak řečeno, zakládá neodůvodněnou nerovnost v právech mezi (a) těmi původci odpadů a provozovateli skládek, kteří ke dni 1.1.2021 řádně své zákonné poplatkové povinnosti splnili, a (b) těmi, kteří tyto povinnosti nesplnili.** Tato nerovnost je v rozporu s obecným ústavním principem rovnosti v právech podle čl. 1 věta první Listiny, a to ve spojitosti (i) se základním právem vlastnit a užívat majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě, neboť poplatková povinnost přímo zasahuje do majetkového (vlastnického) postavení zmíněných povinných subjektů, a (ii) se základním právem podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť omezuje výkon podnikatelské činnosti původců odpadů i provozovatelů skládek.
27. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu „[p]rincip rovnosti je právně filozofickým postulátem, který je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace. Rovnost není kategorií neměnnou, neboť prochází vývojem, který její obsah obzvláště v oblasti práv politických a sociálních výrazně poznamenává. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako

---

*tehdy, kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti.«* Podstatné pro daný případ bylo druhé kritérium, tj. *»následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti.«* V tomto konkrétním nálezu se jednalo o posouzení ústavnosti novely zákona, která odejmula (snížila) tzv. výsluhový příspěvek těm, kdo zastávali v minulosti (tedy v době před přijetím novely, fakticky pak před rokem 1989) určité funkce v armádě, .... Jednalo se tedy právě o *»následek právního vztahu«* (výkon určité funkce v určité době spojený se vznikem nároku na výsluhový příspěvek), *»který nastal přede dnem účinnosti nové právní úpravy«*. Ústavní soud nicméně označil napadenou právní úpravu za úpravu se znaky nepravé retroaktivity, a tedy souladnou s ústavním pořádkem. Jedná se ve své podstatě o hraniční případ, který prvorepubliková doktrína označovala za tzv. ztíženou výlučnost zákona. Ta byla řazena mezi případy tzv. nepravé retroaktivity, avšak s přesahem k retroaktivitě pravé. Z pohledu dnešního se jedná o problém zásahu do nabytých práv. Bylo by zřejmě přiléhavější, kdyby Ústavní soud dospěl k závěru, že zkoumaná právní úprava má znaky pravé retroaktivity, a na základě toho zvážil její přípustnost.“

Nepravá retroaktivita je v teorii obecně vymezována jako „případy, kdy vznik právního vztahu se posuzuje podle normy účinné v době vzniku právního vztahu, avšak obsah právního vztahu, práva a povinnosti subjektů se posuzují podle normy nové“ [srov. ČAPEK, J.: in. BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia, 2001, s. 86); podobně KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 208 (podtrhl P.S.)].

Teorie ani judikatura však zcela jasně nevysvětlují, jaký je přesně rozdíl mezi [a] tím, když nový zákon mění jen „*obsah právního vztahu, práv a povinnosti subjektů*“ (což je nepravá retroaktivita), a [b] tím, když mění i „*následky právního vztahu*“ (což je pravá retroaktivita).



*porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k takovému porušení došlo, musí být splněno několik podmínek, zejména ta, že s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.“ (nález Ústavního soudu ze dne 12.3.2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06; podtrhl P.S.).*

28. Nerovnost či rozdílné zacházení mezi „pocitivými“ původci odpadů a provozovatelů skládek a „nepocitivými“ původci odpadů a provozovatelů skládek, jak bylo vysvětleno výše v bodu 26, není v § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech založeno na žádném „objektivním a rozumném důvodu“. Tímto důvodem nemůže být skutečnost, že je s odpady na skládce „nakládáno v souladu s podmínkami právních předpisů na základě integrovaného povolení vydaného podle zákona č. 76/2002 Sb.“, což je jeden ze zákonných znaků, které stanoví § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech. Dodržování právních předpisů a vydaných povolení je v právním státě samozřejmostí pro jakékoli nakládání s odpady, takže nemůže jít o legitimní důvod ke stanovení rozdílného právního zacházení. Rozdílné zacházení zde nemůže být ospravedlněno ani odůvodněním z pozměňovacího návrhu č. 4650 poslance doc. V. Staňka, podle něhož prováděcí vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 294/2005 nebyla ve svém § 6 odst. 3 uvedena do souladu s podmínkami a rozsahem poplatkové povinnosti podle § 45 odst. 3 starého zákona o odpadech ve znění novelizací provedených zákonem č. 229/2014 Sb. a zákonem č. 223/2015 Sb. (viz příloha). Pokud totiž zákonodárce stanoví z legitimního důvodu novou nebo širší zákonnou povinnost, není v právním státě ospravedlnitelné, aby ji posléze zrušil jen proto, že ji ústřední správní úřad opomenul zohlednit v podzákonném právním předpisu, když by navíc zrušení právní povinnosti mělo za následek zrušení i tomu odpovídajících práv třetích osob (zde příjemců odpadů). Koneckonců správní soudy, které by popřípadě přezkoumávaly pravomocná správní rozhodnutí vydaná ve věci nezaplacených poplatků na návrh příjemců poplatků podle § 46 odst. 2 a § 47 odst. 1 starého zákona o odpadech, by na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR nebyly nezákonnou vyhláškou vázány a musely by rozhodnout podle zákona.
29. Za čtvrté: Protiústavní nerovnost v právech, kterou napadené ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech zakládá mezi „pocitivými“ poplatkovými subjekty na straně jedné a „nepocitivými“ poplatkovými subjekty na straně druhé, jak byla vysvětlena výše v bodu 18, je pak umocněna tím, že **navíc umožňuje „nepocitivým“ poplatkovým subjektům těžit ze svého předchozího protiprávního jednání.** Zatímco „pocitiví“ poplatníci (či plátcí), kteří své poplatky řádně a včas zaplatili a odvedli před 1.1.2021, mají být za svou pocitivost „potrestáni“ tím, že jim řádně zaplacený poplatek už nikdo nevrátí [neboť splněním (solucí) jejich poplatková povinnost zanikla a vzhledem k tomu, že se tak stalo ještě přede dnem nabytí účinnosti nového zákona o odpadech, nemůže se na ně vztahovat přechodné ustanovení § 155 odst. 3 nového zákona o odpadech, které (logicky) upravuje jen ty „poplatkové povinnosti“ a „práva a povinnosti s nimi související“, které ke dni 1.1.2021 nezanikly, a tedy ještě existují]. **„Nepocitiví“ poplatníci (či plátcí), kteří své poplatky před 1.1.2021 nezaplatili či neodvedli v rozporu s maximálním ročním limitem podle § 45 odst. 3 věta poslední starého zákona o odpadech, mají být za svou nepocitivost odměněni tím, že jim bude dlužný poplatek přímo ze zákona odpuštěn.**
30. Napadené ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech je tak v rozporu se starými římskými právními zásadami „*nemo turpitudinem suam allegare potest*“ (nikdo nesmí

těžít ze svého vlastního nepoctivého činu), popřípadě „*nemo ex suo delicto meliorem suam condicionem facere potest*“ (nikdo svým protiprávním jednáním nemůže zlepšit své postavení), které je jsou podle ustálené judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva obecnými právními zásadami. A jsou nepochybně použitelné i na korelativní právní vztah mezi původcem odpadu a provozovatelem skládky jako povinnými subjekty na straně jedné a příjemcem odpadu jako oprávněným subjektem na straně druhé, byť jde o vztah veřejnoprávní (srov. např. následující judikaturu Ústavního soudu: usnesení ze dne 5.10.2007 sp. zn. III. ÚS 799/06, náleze ze dne 22.2.2011 sp. zn. I. ÚS 2849/07, usnesení ze dne 11.5.2017 sp. zn. IV. ÚS 1774/16, usnesení ze dne 15.5.2018 sp. zn. III. ÚS 1084/17, náleze ze dne 5.6.2018 sp. zn. IV. ÚS 3653/11 nebo usnesení ze dne 3.9.2019 sp. zn. I. ÚS 234/19).

31. Ze stejných důvodů je napadené ustanovení v rozporu i s podobnou obecnou právní zásadou „*ex iniuria ius non oritur*“ (z bezpráví nemůže vzejít právo), kterou Ústavní soud rovněž považuje za součást ústavního rámce (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 14.8.2001 sp. zn. II. ÚS 265/99 anebo náleze Ústavního soudu ze dne 20.2.2018 sp. zn. II. ÚS 3112/17, který se týkal povinnosti zaplatit soudní poplatek: „*Je zapotřebí zohlednit i obecnou právní zásadu ius ex iniuria non oritur (z bezpráví právo nevznikne). V přímém důsledku vlastního protiprávního jednání nemůže stěžovateli vzniknout právo (na osvobození od soudních poplatků.*“).

#### II.5.a)

*Posouzení napadeného ustanovení § 155 odst. 5 z hlediska ústavního pořádku ČR*

32. Podle čl. 35 odst. 1 Listiny má každý „*právo na příznivé životní prostředí*“. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se tohoto práva lze domáhat „*pouze v mezích zákonů*“, které ho provádějí (srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 10.7.1997 sp. zn. III. ÚS 70/97). V souladu s tím podle čl. 35 odst. 3 Listiny má stát odpovídající povinnost upravit zákonem nebo na základě zákona míru, nad kterou „*při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí*“.
33. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny však stát musí při zákonné úpravě práva na příznivé životní prostředí, jakož i přípustné míry jeho ohrožování a poškozování „*šetřit jejich podstatu a smysl*“ a nezvolit řešení, které je svévolné nebo zjevně nerozumné ve smyslu ústavního testu racionality (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5.10.2006 sp. zn. Pl. ÚS 61/04 nebo ze dne 12.2.2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06).
34. Skládky odpadů jsou významným zdrojem ohrožení životního prostředí. Po ukončení jejich provozu je nezbytná jejich rekultivace a asanace, které zamezí negativnímu vlivu skládky na životní prostředí [srov. § 21 odst. 1 písm. c) starého zákona o odpadech, resp. § 39 odst. 1 písm. c) nového zákona o odpadech]. Rekultivace a asanace je nákladná činnost, která není pro provozovatele skládek finančně výhodná, neboť skládka po ukončení provozu již nevynáší zisk. Z tohoto důvodu stanoví zákony o odpadech provozovatelům povinnost vytvářet v určitém rozsahu **finanční rezervu** [srov. § 21 odst. 1 písm. a) a § 49 odst. 1 starého zákona o odpadech, resp. § 39 odst. 1 písm. b) a § 42 odst. 1 nového zákona o odpadech]. Tato rezerva je – vedle poplatků za uložení odpadů - jedním ze dvou stěžejních „*ekonomických nástrojů*“ regulace skládek [srov. název části osmé starého zákona o odpadech]. Vypočítává se podle pevné sazby v Kč za 1 tunu uloženého odpadu [srov. § 51 odst. 4 starého zákona o odpadech, resp. § 42 odst. 6 nového zákona o odpadech]. A jejím účelem je zajistit, aby provozovatel měl po

ukončení provozu skládky k dispozici dostatek peněžních prostředků na její rekultivaci a asanaci a aby je použil pouze na tyto činnosti [srov. § 21 odst. 1 písm. a) a c) a § 51 odst. 1 až 3 starého zákona o odpadech, resp. § 39 odst. 1 písm. b) a c) a § 43 nového zákona o odpadech].

35. Pokud zákonná úprava nezaručuje, že provozovatel bude mít v dostatečném rozsahu finanční rezervu, pak hrozí, že skládka po ukončení svého provozu nebude moci být řádně zrehabilitována a sanována a bude představovat zdroj ohrožení životního prostředí, podobně jako staré ekologické zátěže po roce 1989.
36. Jak již bylo vysvětleno výše v bodu 18, napadené přechodné ustanovení § 155 odst. 5 nového zákona o odpadech ohledně privilegované podkategorie odpadů ukládaných na skládce „jako materiál pro technické zabezpečení skládky“ ruší se zpětnými účinky provozovatelům skládek jejich povinnost vytvářet finanční rezervu, kterou měli podle § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 písm. b) starého zákona o odpadech. To znamená, že pokud podle starého zákona o odpadech měli mít do dne 1.1.2021 na zvláštním vázaném účtu za vymezenou privilegovanou podkategorii odpadů uloženou odpovídající sumu peněžních prostředků jako finanční rezervu, počínaje dnem 1.1.2021 mají tuto sumu uvolněnou a mohou ji použít k jakémukoliv účelu, neboť už nejde o „finanční rezervu“.
37. Retroaktivita přechodného ustanovení § 155 odst. 5 nového zákona o odpadech je zřejmá v porovnání s (novým) ustanovením § 42 odst. 6 písm. a) a b) nového zákona o odpadech, podle kterého s účinností od 1.1.2021 mají provozovatelé skládek povinnost vytvářet finanční rezervu za všechny odpady ukládané na skládce „jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky“, počínaje dnem 1.1.2021 Z toho vyplývá, že smyslem pravidla podle přechodného ustanovení § 155 odst. 5 nového zákona o odpadech, podle něhož „provozovatel skládky nevytváří finanční rezervu“, je právě a jen zpětné zrušení povinnosti provozovatelů vytvářet finanční rezervu, nikoli zrušení této jejich povinnosti do budoucna.
38. Napadené ustanovení je protiústavní ze dvou vzájemně souvisejících důvodů:
39. Za první: Napadené ustanovení ve významném rozsahu ruší stěžejní ekonomický nástroj zajišťující rekultivaci a asanaci provozovaných skládek jako potenciálních zdrojů ohrožení životního prostředí. **A vyvolává tak riziko, že provozovatelé existujících skládek nebudou mít po ukončení jejich provozu na vázaných účtech dostatek peněžních prostředků na splnění povinnosti zajistit jejich rekultivaci a asanaci podle § 21 odst. 1 písm. c) starého zákona o odpadech, resp. § 39 odst. 1 písm. c) nového zákona o odpadech.**
40. Za druhé: **Napadené ustanovení ruší v daném rozsahu finanční rezervu bez jakýchkoli objektivních, rozumných a legitimních důvodů, bez jakýchkoli podkladů i propočtů, do jaké míry mohou po ukončení provozu skládky chybět peněžní prostředky na rekultivaci a asanaci. Navíc vykazuje i zjevné rysy svévole.** Nový zákon o odpadech na jedné straně (do budoucna) stanoví, že provozovatelé skládek mají povinnost vytvářet finanční rezervu za všechny odpady ukládané na skládce „jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky“ [viz § 42 odst. 6 písm. a) a b) nového zákona o odpadech], a to zcela shodně, jak to stanovil starý zákon o odpadech [viz § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 písm. b) starého zákona o odpadech]. Na druhé straně ale v přechodném ustanovení § 155 odst. 5 (se zpětnými účinky) stanoví, že provozovatelům

skládek se ohledně vymezené privilegované podkategorie právě uvedených odpadů povinnost vytvářet finanční rezervu ruší. **Skutečnost, že nový zákon o odpadech takto ohledně určité podkategorie odpadů zrušil finanční rezervu pouze zpětně, ale nikoli do budoucna, nedává žádný rozumný (natož legitimní) smysl.** S tím pak zcela koresponduje i to, že k napadenému ustanovení § 155 odst. 5 v novém zákoně o odpadech, potažmo v pozměňovacím návrhu poslance doc. V. Staňka chybí jakékoli formální odůvodnění (viz příloha tohoto návrhu). Odůvodnění pozměňovacího návrhu se totiž týká pouze přechodného ustanovení odstavce 4 (o poplatku za ukládání odpadu), ale neobsahuje nic k přechodnému ustanovení odstavce 5 (o finanční rezervě).

41. Lze tak uzavřít, že napadené přechodné ustanovení § 155 odst. 5, které ve významném rozsahu zpětně ruší finanční rezervu na asanaci a rekultivaci skládek, zasahuje bez jakéhokoli rozumného důvodu a se zjevnými rysy svévole do podstaty a smyslu práva na příznivé životního prostředí v souvislosti s rekultivací a asanací skládek po ukončení jejich provozu. Vytváří tak v zákonné úpravě podstatnou mezeru, která dává provozovatelům skládek prostor k tomu, aby se vyhnuli splnění povinnosti k rekultivaci a asanaci svých skládek, a ve svých důsledcích i k tomu, aby ohrožovali životní prostředí nad rozumnou míru ve smyslu čl. 35 odst. 3 a čl. 4 odst. 4 Listiny.

### III.

#### PETIT NÁVRHU

42. Na základě výše uvedených důvodů navrhovatelé žádají Ústavní soud, aby vydal nález tohoto znění:

**Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se ruší ustanovení odstavců 4 a 5 v § 155 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech**

#### Navrhovatelé,

kteří tímto současně zmocňují JUDr. Petra Svobodu, Ph.D., advokáta, evidenční číslo ČAK: 12130, identifikační číslo: 71 46 84 71, se sídlem Aranžerská 166, Praha 9, PSČ: 190 14, k tomu, aby je v plném rozsahu zastupoval v řízení před Ústavním soudem o tomto návrhu:

Jméno a příjmení:

Rodné číslo:

Bydliště (ulice, číslo domu, obec): Podpis:

Ladislav Kos

Petr OREL

Václav Láiský

LUKÁŠ WAGNERBOHATÝ

PETERUSL RAAB

Ladislav Kos

Petr OREL

Václav Láiský

LUKÁŠ WAGNERBOHATÝ

PETERUSL RAAB

Jméno a příjmení:

Rodné číslo:

Bydliště (ulice, číslo domu, obec):

Podpis:

JAN HOLAŠEK

ADÉLA ŠTĚPÁVÁ

JAROMÍR ŠTRNAD

MIROSLAV ADÁMČEK

Petr Kucha

J. CIEUCIALA

Ondřej Felber

JITKA SEITZOVÁ

Panem Chmelařová

Miluse Hotska

JAROMÍRA VÍTKOVÁ

PETR HOLEČEK

Jaroslav Poubra

Ladislav Chlupáč

Tomáš Golatý

HELENA PEŠATOVÁ

MICHAEL ČANOV

MIKULÁŠ ČEK

DEZNEROVÁ ALENA

MAREK

HILŠTEB

*[Handwritten signatures and scribbles in the right column, including a large signature at the top and several smaller ones below.]*

Právní zástupce:

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.:

*[Handwritten signature of Petr Svoboda]*

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

advokát

IČ: 71468471

Aranžerská 166

190 14 Praha 9