

Ústavní soud po čtyřech letech rozhodl ve věci novelizace odpadového zákona, kterou považuje za protiústavní

3.4.2025 - | Transparency International ČR

V roce 2020 se ve Sněmovně připravoval nový zákon o odpadech. Ten měl nahradit původní právní úpravu, která byla značně nejasná a nepřehledná, přičemž z těchto nedostatků leckdy profitovaly společnosti nakládající s odpadem, protože nebylo zřejmé, které všechny povinnosti musí plnit, a v jakém rozsahu jsou povinny za svou činnost platit.

V samotném závěru přípravy této komplexní nové legislativy došlo k tomu, že byly předloženy totožné pozměňovací návrhy poslanců Antonína Staňka a Jana Zahradníka. TI následně upozornila na tuto situaci a varovala před rizikovými oblastmi, které novela obsahuje. Poslanecká sněmovna ale nedbala na naše varování a legislativu schválila i s problematickým pozměňovacím návrhem.

Při následném projednávání návrhu zákona v Senátu byly tyto nedostatky jedním z důvodů, proč nedošlo k jeho schválení, a Sněmovna tak musela posléze přehlasovat senátní nesouhlas. Právě tato sporná ustanovení byla následně předmětem přezkumu Ústavním soudem.

„Tento případ jasně ukazuje, jak si odpadová lobby omotala vybrané poslance kolem prstu. Ti místo toho, aby hájili zájem občanů a pomáhali chránit veřejné rozpočty měst a obcí, předložili protiústavní a retroaktivní pozměňovací návrhy ve stylu ctrl+c/ctrl+v, a tím podpořili soukromé zájmy společností zabývajících se miliardovým odpadovým byznysem,“ říká David Kotora, ředitel TI.

„Jedná se o důkaz oligarchizace české politiky potvrzující nutnost přijetí kvalitního zákona o lobbování. Ten nadále čeká ve Sněmovně na schválení a hrozí, že se ho poslanci pokusí vykostit, aby široká veřejnost nadále neměla transparentní přehled, kdo se s nimi schází a jaké změny prosazuje,“ varuje Kotora.

Účelem právní úpravy ve sporných ustanoveních totiž bylo zajistit, aby původci odpadu nebyli povinni platit poplatky za období platnosti předchozího zákona, za předpokladu, že tak dosud neučinili. Jinými slovy, zákonodárce fakticky řekl, že pokud bylo nejasné, kolik měl kdo platit, a proto tak dosud někdo neučinil, tak se platit nemusí nic.

Tento krok byl již tehdy velmi kritizován, protože ubíral obcím a státu právo na příjmy ze skladování odpadu na jejich území. I proto se následně skupina senátorů obrátila na Ústavní soud s požadavkem na zrušení těchto ustanovení, a to z důvodu, že jejich účinnost měla směřovat do minulosti, což je v demokratickém právním státě nepřipustné.

„Tato kauza ukazuje Česko v kostce. Oligarchie využívá všechny triky k prosazení svých byznysových zájmů a těží miliardovou rentu na úkor státu a měst. Nátlak, výhrůžky, soudní spory, tlak na instituce, financování kampaní oponentů, a když je to nutné, tak si získají na svou stranu poslance a prosadí klidně i neústavní zákon. Toto rozhodnutí je dílčí vítězství v této kauze, i když lehce trpké, leželo to na Ústavním soudu dlouhé roky. Definitivně to může rozseknout až trestní justice,“ komentuje dnes aktuální dění tehdejší ředitel TI David Ondráčka.

Skládka v Čáslavi jako klíčový spouštěč

Spouštěčem této kauzy bylo dění v Čáslavi související s tamní skládkou provozovanou společností AVE CZ, ve které má největší podíl podnikatel Daniel Křetínský. Provozovatel skládky nevyměřoval a nevybíral od původců odpadu poplatky za odpady, neboť tvrdil, že je na skládce neodstraňoval, ale využíval je na terénní úpravy či výrobu výrobků nebo odpady jiným způsobem využíval. Další využívání odpadů namísto jiných materiálů se totiž nepovažuje za odstraňování odpadů, proto taková činnost nepodléhá poplatkové povinnosti.

Společnost AVE CZ začala takové odpady obecně označovat za konstrukční prvky a rozhodla se nevyměřovat a nevybírat za takové odpady poplatky. Tato společnost zneužívala léta obecného a do jisté míry vágního vymezení, které odpady lze označit jako odpady dále využívané na skládce a začala jako tzv. konstrukční prvky označovat až 91 % odpadů ukládaných na skládku. Tím se snažila vyhnout poplatkové povinnosti, která u takto velké skládky dosahovala vyšší desítky milionů korun ročně.

Přitom již existovalo rozhodnutí Ministerstva životního prostředí z roku 2014, které jednoznačně uvádělo, že konstrukční prvky skládky ve smyslu používaném firmou AVE CZ jsou technickým zabezpečením skládek (TZS) a osvobodit je od poplatků lze jen do výše 20 %.

Město Čáslav bylo díky aktivitě tehdejšího vedení na základě průběžné evidence odpadů schopné prokázat, kolik jednotliví původci navezli na skládku odpadu a že evidence odpadu neodpovídala skutečnosti. Podařilo se rozlišit odpad odstraňovaný (podléhající zpoplatnění), a jiný odpad téhož původce označený kódem pro TZS nebo jako konstrukční prvek skládky, jejichž ukládání zpoplatněno není.

Roky bojuje za to, aby za skládkování odpadu měla obec Čáslav příjmy, jak jí náleží ze zákona. Starosta Vlastislav Málek (STAN) kvůli tomu musel čelit nevybíravým slovům od poslanců i zástupců odpadové lobby.<https://t.co/EdFcUNaiCN>

— Lidovky.cz (@lidovky) August 31, 2022

Poněvadž AVE CZ podle města Čáslav ve velkém rozsahu poplatek nevyměřovala a nevybírala, i když měla, podalo město návrh na doměření poplatků původcům odpadu, který byl neoprávněně osvobozen od placení poplatků jako TZS nebo konstrukční prvek skládky.

„Z mého pohledu je rozhodnutí Ústavního soudu velmi důležité z toho důvodu, že odhalilo i pozadí návrhu pozměňovacího návrhu, který byl nepochybně vytvořen přímo odpadovou lobby. Ta stojí za léta špatnou, nepřesnou a vágní legislativou, která umožňovala roky tento stav zneužívat ve prospěch odpadových firem a původců odpadů na úkor obcí a státu. Zástupci odpadových firem byly v poradních orgánech ministerstva připravujících legislativní návrhy pro projednání v Parlamentu a zúčastňovali se jednání výborů Sněmovny a Senátu,“ vysvětluje bývalý starosta Čáslavi a nynější opoziční zastupitel města Vlastislav Málek (Čáslav pro všechny).

„Nemělo by zapadnout, kdo se o takové znění zákona v roce 2020 postaral. Nepochybně byl pozměňovací poslanecký návrh zákona stvořen odpadovou lobby, ale odhlasovali ho poslanci, kteří tím preferovali zájem odpadové lobby před zájmem státu mít finanční prostředky nejen na rekultivace uzavřených skládek, ale i na financování opatření na ochranu zdravého životního prostředí. Je to hanba těch poslanců, kteří pro zákon v tomto znění hlasovali,“ dodává.

AVE CZ stíhají kriminalisté na podnět Transparency

Další důležitou linkou týkající se odpadového hospodářství v Česku je trestní stíhání společnosti AVE CZ ze strany Národní centrály proti organizovanému zločinu (NCOZ). Firma je podezřelá z krácení daní nebo poplatků kvůli nakládání s odpady. Elitní kriminalisté vyčíslili škodu na 3,76 miliardy korun.

Podle vyšetřovatelů vznikla státu škoda 2,3 miliardy korun. Další stovky milionů firma údajně neodvedla dotčeným obcím. V případě Čáslavi jde téměř o miliardu korun, škoda 437 milionů vznikla Benátkám nad Jizerou, Hořovice měly přijít o 33 milionů a Mšeno o 16 milionů korun.

TI poskytovala v této kauze právní poradenství tehdejšímu vedení města Čáslav v čele se starostou Vlastislavem Málkem a zprostředkovala informace orgánům činným v trestním řízení.

□ NCOZ začala stíhat firmu AVE CZ odpadové hospodářství, kde má podíl i podnikatel Daniel Křetínský, z krácení daní kvůli nakládání s odpady, píše @CTK_cz. Podle @lidovky kriminalisté vyčíslili škodu na 3,76 miliardy korun.

□ <https://t.co/TCYmE1AXYQ>

□ <https://t.co/gWqURqrseL> [pic.twitter.com/eRPdp6huwm](https://t.co/gWqURqrseL)

— Transparency International  (@Transparency_CZ) August 27, 2022

Co říká nález Ústavního soudu?

Na Ústavním soudě tento návrh ležel od roku 2021, konkrétně na stole rozvrhem práce určeného soudce zpravodaje Josefa Fialy. Ten až v prosinci 2024 přednesl plénu svůj návrh na řešení situace, ale podporu pléna nezískal, a věc tak byla přidělena soudci zpravodaji Zdeňku Kühnovi.

Následně bylo v březnu letošního roku ve věci rozhodnuto tak, že je právní úprava skutečně zčásti protiústavní, a tak byla tato část ústavním soudem zrušena. Jakkoliv řízení o zrušení právního předpisu často trvají celou řadu let, nelze si nepovšimnout toho, že v tomto případě bylo na finální verdikt třeba čekat opravdu dlouho.

„Když pak Ústavní soud rozhodl, bylo najisto postaveno to, že pozměňovací návrh poslanců Staňka a Zahradníka byl skutečně nestandardní, a to tak, že musel být následně zčásti zrušen. Tím, komu měly příjmy z ukládání odpadu plynout, totiž byly i obce. Ústavní soud zohlednil, že ty mají právo očekávat své příjmy v určité výši, a že do takového očekávání nemůže být zasaženo ze strany zákonodárce zpětně,“ objasňuje právník TI Kryštof Doležal.

„Platí totiž, že zatímco zákonodárce utváří právní předpisy, soudy je vykládají a aplikují, a to právě i co do událostí již proběhlých. Zásada dělby moci pak stanoví, že to musí být právě soudy, a nikdo jiný, kdo tak činí, neboť opačný přístup by představoval nezákonný zásah zákonodárce do role moci soudní, podobně, jako by se soud snažil kupříkladu přijmout mezinárodní smlouvu či vláda zákon,“ doplňuje.

□ Zpětné odnětí práva obcí na část poplatku za ukládání odpadu na skládky je neústavní. Pokus zákonodárce provést závazný výklad zákona do minulosti je v rozporu se zákazem retroaktivity a s právem obcí na ochranu vlastnictví a majetku.

Podle minulé úpravy (ve zkratce) platilo,... pic.twitter.com/QnKnEXnaqZ

— Ústavní soud (@usoud_official) March 19, 2025

Pokud se tedy zákonodárce pokusil zpětně interpretovat, kdo komu měl, respektive neměl co platit, pak se pokusil zpětně vyložit své vlastní pravidlo, tedy učinil něco, k čemu v rámci systému dělby moci není způsobilý. Zákonodárci samozřejmě nic nebrání v tom, aby taková pravidla nastavil do budoucna, v tomto případě se tak však pokusil učinit i do minulosti, což Ústavní soud nyní prohlásil za nepřipustné, a tedy protiústavní.

Je důležité si povšimnout toho, že tak Ústavní soud učinil pouze ve vztahu k obcím. Z jeho pohledu se totiž jedná o relativně samostatné jednotky, kterým je zaručeno právo na samosprávu.

Druhým příjemcem poplatku za ukládání odpadu byl totiž stát samotný, avšak ve vztahu k němu Ústavní soud spornou úpravu nezrušil. Pokud totiž stát odpouští poplatek, který je někdo dlužný jemu samému, pak je to problém pouze státu, a je nepochybné, že tak učinit může, neboť svým rozhodnutím činí újmu pouze sobě samému.

Ústavní soud upřednostnil práva obcí před nároky soukromých společností, což v jeho rozhodovací praxi nebývá běžné. To ještě více podtrhuje, jak moc byla sporná ustanovení podivná, spolu s okolnostmi, za kterými byla přijata.

Legislativní proces není osvobozen od vnějších vlivů, a v posuzované věci je takřka nepochybné, že účel, za kterým byla sporná ustanovení přijata, nesledoval veřejný zájem ani jiný společensky přínosný cíl.

Sporná ustanovení byla očividně účelovou a nepřipustnou ingerencí ve prospěch několika málo odpadových společností oproti zájmu občanů obcí, takže přes ústavní přezkum neprošla.

„Zákonná úprava odpadů je velmi složitá, protože řeší komplikované právní otázky. Čím je ale právní úprava složitější, tím snáze se v ní hledají způsoby, jak určitou povinnost obejít, či jak si učinit život snazším. Není náhoda, že zejména v případech, kdy je regulace žádoucí a potřebná, často zákon není jasný. Složitost zákona o odpadech tak rozhodně nesvědčí těm, kteří mají za domem skládku, či obcím, na jejichž území se podobná místa a zařízení nacházejí,“ přibližuje Doležal.

Snaha do této právní úpravy vnést ještě více nejasností, a následně poplatky zpětně odpustit pozměňovacím návrhem, tak zcela odpovídá tomu, jak se podobné situace „řeší“. V tomto případě ale již nyní díky Ústavnímu soudu víme, že se jedná o snahu nezákonnou.

To, jaký bude dopad rozhodnutí Ústavního soudu na rozpočet dotčených obcí bude předmětem posuzování příštích měsíců, protože je třeba zjistit, které pohledávky z těch, které byly spornými ustanoveními odpuštěny, stále přetrvávají. Na to se v TI nyní mimo jiné zaměříme.

<https://www.transparency.cz/ustavni-soud-po-ctyrech-letech-rozhodl-ve-veci-novelizace-odpadoveho-zakona-kterou-povazuje-za-protiustavni>