

E-MAILEM

.A.S.A. spol. s r.o.

k rukám Ing. Libora Luňáčka

Ďáblická 791/89

182 00 Praha 8

V Praze dne 8.dubna 2015

**Věc: Stanovisko – posouzení platnosti integrovaných povolení vydaných podle dosavadních právních předpisů**

Vážení,

naše advokátní kancelář byla společností .A.S.A. spol. s r.o., IČO 458 09 712, se sídlem Ďáblická 791/89, 182 00 Praha 8 (dále jen „ASA“), požádána o vypracování právního stanoviska k povinnosti provozovatelů skládek dodržet omezení množství odpadu použitelného jako technické zabezpečení skládky dle novely zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, v případech, kdy integrované povolení vydané podle dosavadních právních předpisů stanoví jiné limity.

Při přípravě tohoto stanoviska jsme vycházeli výhradně z platných právních předpisů a informací uvedených ve Stanovisku Ministerstva životního prostředí ke změnám integrovaných povolení a provozních řádů skládek v souvislosti s úpravou množství materiálu používaného pro technické zabezpečení skládky na základě zákona č. 229/2014 Sb. ze dne 11. března 2015<sup>1</sup>. Jiné podklady jsme při zpracování tohoto stanoviska neměli k dispozici, a proto nejsou v našich závěrech zohledněny.

Toto stanovisko je vypracováno s péčí vyžadovanou zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a vyjadřuje náš právní názor ke zkoumané problematice. Toto stanovisko však nemůže být považováno za právní názor zaručující, že osoby, úřady, soudy či rozhodčí soudy, které se v budoucnu mohou zabývat problematikou popsanou v tomto stanovisku, dojdou ke stejnému závěru, jako jsou závěry tohoto stanoviska. Pravomoc závazně rozhodnout případné spory týkající se otázek řešených v tomto stanovisku má v konečném důsledku pouze soud a případné soudní rozhodnutí nelze s jistotou dopředu předjímat; toto stanovisko tedy nelze chápat jako záruku za výsledek případného správního, soudního či jiného řízení, které by se mohlo týkat problematiky popsané v tomto stanovisku.

Uvádíme, že jsme srozuměni se záměrem ASA poskytnout toto stanovisko České asociaci odpadového hospodářství, z.s. v rámci jednání členů této asociace.

### SHRNUTÍ

**Zcela jednoznačně nesouhlasíme se závěrem Ministerstva životního prostředí, že ustanovení § 45 odst. 3 zákona o odpadech, podle kterého může být pro technické zabezpečení skládky užit odpad v maximální výši 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce, je přímo závazné i pro provozovatele skládek v režimu zákona o integrované prevenci v případě, kdy integrované povolení, resp. v jeho rámci schválený provozní řád, dosud reflektuje dosavadní právní úpravu.**

---

<sup>1</sup> Zákon č. 229/2014 Sb. byl publikován ve Sbírce zákonů dne 23.10.2014 ve stejnopisu částky č. 96, účinnosti příslušná ustanovení nabyla 1.1.2015.

Domníváme se, že změny zákona o odpadech jsou pro provozovatele skládek v plném rozsahu závazné až v momentě, kdy jsou obsažené i v integrovaném povolení.

## 1. PRÁVNÍ ÚPRAVA TECHNICKÉHO ZABEZPEČENÍ SKLÁDEK

Technické zabezpečení skládek (dále jen „TZS“) je upraveno zejména v zákoně č. 185/2001 Sb., zákon o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) a ve vyhlášce č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“).

Od 1. 1. 2015 § 45 odst. 3 zákona o odpadech<sup>2</sup> stanoví, že „Maximální celkové množství odpadů uložených na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky může dosahovat maximální výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce.“ Dosavadní znění § 45 odst. 3 zákona o odpadech žádné procentuální omezení TZS nestanovilo a v podmínkách ukládání odpadů jako TZS odkazovalo na prováděcí právní úpravu ve vyhlášce.

S novelou zákona o odpadech tak došlo k významné změně, která jednak změnila způsob výpočtu maximálního množství odpadů používaných jako TZS z objemového procenta na procento hmotnostní, ale rovněž došlo ke snížení výše procentního podílu z 25% na nových 20%.

Dle ustanovení § 6 odst. 3 vyhlášky může množství technologického materiálu na zajištění skládky za účelem jejího technického zabezpečení podle § 45 odst. 3 zákona o odpadech dosahovat nejvýše 25 % objemu všech odpadů uložených na skládce za každý kalendářní rok. Toto ustanovení vyhlášky se od 1.1.2015 nezměnilo, zůstává znění původní.

Omezení TZS má význam především s ohledem na výjimku z povinnosti platit poplatky za ukládání odpadů stanovenou v ustanovení § 45 odst. 3 zákona o odpadech. V případě, že je odpad ukládán jako technologický materiál na zajištění skládky za účelem TZS v souladu se schváleným projektem a provozním řádem skládky, pak se do 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce neplatí poplatek za uložení tohoto odpadu na skládku.

## 2. STANOVISKO MŽP KE ZMĚNÁM INTEGROVANÝCH POVOLENÍ A PROVOZNÍCH ŘÁDŮ SKLÁDEK

V souvislosti se změnou zákona o odpadech týkající se limitu pro materiál užitý k TZS vydalo dne 11. března 2015 Ministerstvo životního prostředí (dále jen „**Ministerstvo**“) stanovisko ke změnám integrovaných povolení a provozních řádů skládek v souvislosti s úpravou množství materiálu používaného pro technické zabezpečení skládky na základě zákona č. 229/2014 Sb (dále jen „**Stanovisko**“).

K případům, kdy výše uvedená změna dosud nebyla promítnuta do integrovaných povolení vydaných pro skládky odpadů podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (dále jen „**zákon o integrované prevenci**“), resp. do schválených provozních řádů integrovaných povolení, uvádí Stanovisko, že ustanovení § 45 odst. 3 zákona o odpadech je přímo závazné i pro provozovatele skládek v režimu zákona o integrované prevenci, včetně případů, kdy integrované povolení, resp. v jeho rámci schválený provozní řád, dosud reflektuje dosavadní právní úpravu ve vyhlášce č. 294/2005 Sb.

Ohledně změny a aktualizace integrovaných povolení odkazuje Stanovisko na ustanovení § 13 odst. 2 písm. c) zákona o integrované prevenci, dle kterého při změně zvláštních právních předpisů, která může mít vliv na závazné podmínky provozu stanovené v integrovaném povolení, krajský úřad vždy přezkoumá závazné podmínky integrovaného povolení. Příslušný krajský úřad je tedy povinen přezkoumat integrovaná povolení, a pokud dojde k závěru, že se nejedná o podstatnou změnu zařízení

<sup>2</sup> Dne 1.1.2015 vešla v účinnost novela zákona o odpadech provedená zákonem č. 229/2014 Sb.

(což se dle Stanoviska v tomto případě nejedná), ale že je nezbytné provést změnu integrovaného povolení, rozhodne o změně integrovaného povolení v řízení z moci úřední.

Za zajištění aktualizace integrovaných povolení tedy nese odpovědnost příslušný krajský úřad, nicméně ustanovení § 19a odst. 2 zákona o integrované prevenci stanovuje možnost, aby provozovatel zařízení za účelem uvedení integrovaného povolení do souladu s přednětým ustanovením § 45 odst. 3 zákona o odpadech sám podal žádost o změnu integrovaného povolení.

### 3. POSOUZENÍ

#### **Zákon o odpadech vs. zákon o integrované prevenci**

Předně je třeba uvést, že Stanovisko zcela opomíjí fakt, že podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci je provozovatel zařízení povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením vydaným podle tohoto zákona, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení, a to i pokud se jedná o minimální požadavky na TZS. Z toho vyplývá, že až do doby, kdy dojde ke změně konkrétního integrovaného povolení (případně provozního řádu, pokud tento upravuje minimální limity pro TZS), je provozovatel povinen řídit se platným integrovaným povolením ve stávajícím znění.

Na možnost změny integrovaného povolení z důvodu změny zvláštních právních předpisů zákonodárce pamatoval v ustanovení § 18 odst. 2 písm. c) zákona o integrované prevenci, kde je uvedeno, že krajský úřad vždy přezkoumá závazné podmínky integrovaného povolení „*vyžaduje-li to změna emisních limitů nebo standardů kvality životního prostředí provedená na základě jiných právních předpisů, nebo jiná změna zvláštních právních předpisů, která může mít vliv na závazné podmínky provozu stanovené v integrovaném povolení*“. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce při každé změně právních předpisů nové ustanovení změněného předpisu přímo aplikovat (bez nutnosti změny integrovaného povolení), a tím vyslovit přednost později přijatého předpisu před integrovaným povolením, nepochybně by takovou povinnost změny integrovaného povolení do zákona o integrované prevenci nezakotvil.

Stanovisko nebere v potaz samotnou povahu a účel integrovaného povolení, které je na základě zákona o integrované prevenci udělováno, zejména pak komplexnost takového povolení, které nahrazuje vícero jednotlivých povolení, souhlasů a stanovisek dotčených orgánů (v oblasti ochrany vod, ovzduší, přírody a krajiny apod.), které by jinak musel provozovatel zařízení získat. V ustanovení § 15 zákona o integrované prevenci je pak výslovně stanovena možnost úřadu udělit povolení i za předpokladu, že některé standardy vyplývající z právních předpisů nejsou dodrženy. Úřad tak může zhodnotit konkrétní okolnosti v dané lokalitě a zohlednit je v uděleném integrovaném povolení. De facto se tímto stanovuje přednost integrovaného povolení, jakožto individuálního normativního aktu, před některými normami právních předpisů.

Stanovisko se dále opírá o ustanovení § 46 odst. 3 zákona o integrované prevenci, které stanovuje, že povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštních právních předpisů a správních aktů, které integrované povolení nezahrnuje, zůstávají integrovaným povolením nedotčeny. Aplikace tohoto ustanovení, i argumentace užitá ve Stanovisku, je zcela chybná, jelikož citované ustanovení hovoří pouze o povinnostech, které integrované povolení nezahrnuje, přičemž současná integrovaná povolení vydaná příslušnými krajskými úřady povinnost TZS obsahují, a to včetně určení jeho minimálních parametrů.

Již z podstaty integrovaného povolení vyplývá, že provozovatel zařízení je primárně povinen se řídit tímto povolením, a pouze v oblastech, které integrované povolení neupravuje, se provozovatel musí řídit zákonnou úpravou, což je zřejmé zejména s ohledem na ustanovení § 15 zákona o integrované prevenci. Rovněž z tohoto důvodu nelze dovozovat automatickou přednost později vydaných právních předpisů, které jsou v rozporu s již vydaným integrovaným povolením, před integrovaným povolením samotným.

## Vzájemný rozpor právních předpisů

Jak vyplývá z výše uvedeného, situaci, kdy dva právní předpisy stejné právní síly, konkrétně ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci a ustanovení § 45 odst. 3 zákona o odpadech, jsou v rozporu, zcela nepochybně zavinil zákonodárce. Ústavní soud přitom ve svém nálezu sp. zn. III.ÚS 2264/13 ze dne 27. 3. 2014 uvádí, že „*Stát má povinnost co nejpřesněji formulovat právní předpisy a neučiní-li tak, nastal problém na jeho straně a musí proto jít k jeho tíži.*“

Proto v případě, že jsou tyto předpisy v rozporu, nelze po provozovatelích spravedlivě požadovat, aby provozovali skládky tak, že budou postupovat v rozporu s uděleným integrovaným povolením a tím i se zákonem o integrované prevenci, neboť za vzniklou situaci nese odpovědnost stát, nikoliv provozovatelé skládek.

Nelze sice říci, že by § 45 odst. 3 zákona o odpadech (limit 20% hmotnosti odpadů) a § 6 odst. 3 vyhlášky (limit 25% objemu odpadů) byly v přímém rozporu, nicméně je zřejmé, že nastanou situace, kdy bude provozovatel skládky splňovat podmínku jednoho právního předpisu, ale podmínku druhého předpisu splňovat nebude. Ani tato skutečnost nemůže být ve světle uváděné rozhodovací praxe přičítána k tíži provozovateli skládky jako porušení povinnosti stanovené právními předpisy.

## Právní jistota a další zásady správního práva

V samotném závěru Stanovisko uvádí: „*Z hlediska právní jistoty provozovatelů skládek je nezbytné, aby dotčená integrovaná povolení byla neprodleně uvedena do souladu s příslušným ustanovením zákona o odpadech, pokud tak již nebylo učiněno.*“

Je evidentní, že k narušení právní jistoty provozovatelů skládek postupem, jakým byla novela zákona o odpadech přijata, zcela nepochybně došlo. Zavedení 20 % limitu hmotnostního množství odpadu, který je možné použít k TZS, proběhlo způsobem, který neumožňoval provozovatelům skládek se na takovou změnu v dostatečném předstihu připravit a staví je do pozice, kdy v případě, že integrované povolení stanoví jiné limity pro množství odpadu použitého jako TZS, musí zvolit, který zákon při svém postupu poruší.

Stanovisko bylo navíc vydáno až se značným zpožděním po schválení příslušných změn zákona o odpadech, a dokonce až několik měsíců poté, co změny vešly v účinnost. V tomto shledáváme zásadní porušení jedné ze základních zásad správního práva – práva na ochranu práv nabytých v dobré víře, která je zakotvena v ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“).

Je rovněž třeba poukázat na skutečnost, že skládky, které ročně ukládají 100 tisíc tun a více, potřebují delší dobu na zpracování a následnou aplikaci tak závažné změny jakými jsou změny % TZS do svých provozních řádů, resp. do integrovaných povolení. Provozovatelé skládek jsou v tomto ohledu přímo závislí na krajských úřadech, které o změnách rozhodují.

Rovněž je třeba zvážit ekonomické a administrativní aspekty, neboť každá skládka má zpravidla velké množství zákazníků, je tedy potřeba změnit ceníky, změnit nastavené a trvající smluvní vztahy se zákazníky, kde ke změně smluv je třeba souhlasu druhé strany, nebo uplynutí případných výpovědních lhůt.

Postoj zaujatý ve Stanovisku rovněž dle našeho názoru narušuje zásadu legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, neboť správní orgány mají dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Řešení zvolené Ministerstvem však neodpovídá tomu, co provozovatelé skládek očekávali – tedy že integrované povolení, které jim bylo vydáno, je pro ně závazné a na TZS je třeba použít odpady s ohledem na podmínky v něm stanovené. Lze rovněž uvést, že závěry uvedené ve Stanovisku pravděpodobně nejsou ani v souladu s veřejným zájmem, neboť požadavek snížit limity odpadů použitelných jako TZS může vést k tomu, že některé skládky nebudou dostatečně technicky zabezpečeny. Tato skutečnost bude ve

svém důsledku každopádně znamenat naprosto neopodstatněné navýšení ceny za skládkování pro občany.

#### 4. ZÁVĚR

Z výše uvedeného vyplývá, že až do doby, kdy dojde ke změně příslušného integrovaného povolení krajským úřadem za podmínek stanovených zákonem o integrované prevenci, jsou provozovatelé skládek povinni řídit se platným integrovaným povolením. Současně jsou však provozovatelé povinni dodržovat ustanovení zákona o odpadech.

Za takové situace, kdy jsou povinnosti stanovené jednotlivými právními předpisy v přímém rozporu, jsme toho názoru, že není možné po provozovatelích požadovat, aby dodržovali pouze zákon o odpadech, jak ve svém Stanovisku dovozuje Ministerstvo.

S ohledem na ustanovení zákona o integrované prevenci a rovněž s ohledem na základní zásady správního práva, zejména s ohledem na zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře a na zásadu právní jistoty, se domníváme, že novelizované ustanovení zákona o odpadech by se na provozovatele skládek, pro které bylo vydáno integrované povolení obsahující konkrétní limity pro objem TZS, mělo vztahovat až teprve v okamžiku právní moci rozhodnutí o změně integrovaného povolení.

\*\*\*

Prosím považujte toto stanovisko za shrnutí zkoumané problematiky na základě podkladů, které jsme měli k dispozici. V případě Vašeho zájmu samozřejmě rádi naše stanovisko doplníme či rozšíříme i o další otázky.

S pozdravem,



**JUDr. Kristýna Oberfalcerová, DEA, DESS, advokát**