

## PRÁVNÍ STANOVISKO

AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.

K rukám jednatelů

Pražská 1321/38a

102 00 Praha 10

V Praze dne 23.3.2015

### Právní stanovisko k účinkům změny zákona č. 185/2001 Sb. k 1.1.2015

Vážení pánové,

touto cestou Vám předkládáme právní stanovisko naší advokátní kanceláře k problematice účinků změny § 45 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) provedené novelou č. 229/2014 Sb. účinnou od 1. 1. 2015. Touto změnou došlo ke změně způsobu výpočtu maximálního množství odpadů ukládaných na skládku odpadů jako materiál pro technické zabezpečení skládky (TZS) a stanovení nového maximálního množství takto ukládaných odpadů. Změna způsobu výpočtu spočívá v zavedení hmotnostních procent oproti původním objemovým procentům. Současně došlo ke změně procentuálního podílu takto ukládaných odpadů z 25% na 20%.

#### 1. PŘEDMĚT POSOUZENÍ

Jak se podává z předloženého stanoviska Ministerstva životního prostředí k předmětné otázce vyskytují se v praxi nejasnosti, zda nově stanovené maximální množství odpadů uložitelných na skládku v režimu TZS (a způsob jeho výpočtu) platí od nabytí účinnosti výše citované novely zákona

o odpadech automaticky pro všechny provozovatele skládek odpadů, zejména v případě, že integrované povolení (a/nebo provozní řád) pro provozování předmětné skládky odpadů obsahuje podmínku provozování zařízení obsahově shodnou se zněním § 45 odst. 3 zákona o odpadech účinným do 31.12.2014 ve spojení s § 6 odst. 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb. (která do 31.12.2014 jako jediná určovala přesnou výši limitu množství odpadu ukládaného v režimu TZS, což nadále činí – viz níže). Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku ze dne 11. 3. 2015 dospělo k závěru, že v takovém případě je znění § 45 odst. 3 zákona o odpadech přímo závazné i pro provozovatele uvedených zařízení. S tímto závěrem se nelze ztotožnit.

## 2. CHARAKTER PODMÍNEK PROVOZU ZAŘÍZENÍ

Předně Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku zcela pomíjí charakter podmínek provozování stanovených v integrovaném povolení ve smyslu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) a jejich vztah k podmínkám ochrany životního prostředí stanoveným v jednotlivých „složkových“ právních předpisech. V této souvislosti je nutné podotknout, že podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci je provozní řád schvalován v rámci integrovaného povolení a stejně jako samotné integrované povolení obsahuje podmínky provozu zařízení. Jedná se tedy o dokument, jehož obsah určuje příslušný správní orgán v procesu vydání integrovaného povolení, byť návrh textace předkládá žadatel v rámci své žádosti. Provozní řád je tak integrální součástí integrovaného povolení. Je proto nerozhodné, zda podmínka specifikující množství odpadů uložitelných na skládku v režimu TZS je upravena ve vlastním integrovaném povolení nebo „pouze“ v provozním řádu. V obou případech se jedná o podmínku provozu zařízení dle zákona o integrované prevenci.

Specifikem a důvodem existence integrovaného povolování dle zákona o integrované prevenci je posouzení všech vlivů příslušného zařízení na životní prostředí, a to ve vztahu k životnímu prostředí jako celku, nikoli jen ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí, které jsou předmětem ochrany dle dílčích (složkových) právních předpisů, jako je mj. zákon o odpadech. K tomuto účelu obsahuje zákon o integrované prevenci mimo jiné mechanismus, který umožňuje odchýlení se od některých standardů právních předpisů chránících jednotlivé složky životního prostředí v zájmu dosažené koncepčního řešení při ochraně životního prostředí v souvislosti s provozem zařízení. Tato možnost je konstatována v § 15 zákona o integrované prevenci. Zákon o integrované prevenci

tak umožňuje, aby podmínka provozu zařízení povoleného integrovaným povolením byla odlišná než pravidlo obsažené pro danou situaci v právním předpise, a to jak přísnější, tak i mírnější.

Integrované povolení je individuálním normativním právním aktem, který je výsledkem posouzení konkrétního zařízení a dopadů jeho provozu na životní prostředí příslušným správním orgánem. Podmínky v něm stanovené jsou přizpůsobeny konkrétní situaci a musí působit ve svém souhrnu, nikoli individuálně. Pokud tak kterákoli z podmínek provozu zařízení stanovených v integrovaném povolení je shodná s textem zákonného ustanovení, nelze automaticky presumovat, že se jedná o pouhý opis tohoto právního předpisu, ten by totiž byl za dané situace zcela nadbytečný. Důvodem uvedení této podmínky může být právě koordinace zájmů při ochraně životního prostředí ve smyslu výše uvedeného. Z tohoto důvodu nelze automaticky dovozovat, jak činí Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku, že změnou příslušného zákonného ustanovení dochází bez dalšího ke změně obsahu integrovaného povolení jako takového, protože tím by došlo k narušení výše uvedené rovnováhy podmínek stanovených správním orgánem při povolování provozu předmětného zařízení.

### 3. MECHANISMUS ZMĚNY INTEGROVANÉHO POVOLENÍ

Ostatně sám zákon o integrované prevenci obsahuje v § 18 odst. 2 písm. c) mechanismus, kterým je v případě změny standardů ochrany životního prostředí dle zvláštních právních předpisů dosahováno souladu podmínek integrovaného povolení s těmito standardy, a to institut přezkumu podmínek provozování příslušným správním úřadem, který může vést k iniciaci procesu změny integrovaného povolení. Výše popsaná změna zákona o odpadech je přesně takovou úpravou standardů ochrany životního prostředí, není proto důvodu, proč by postup dle § 18 odst. 2 písm. c) zákona o integrované prevenci neměl být aplikován i zde. Stanovisko Ministerstva životního prostředí tak vyjadřuje právní názor, který je v přímém rozporu s vlastním textem a principy zákona o integrované prevenci.

### 4. PRÁVNÍ JISTOTA PROVOZOVATELŮ ZAŘÍZENÍ

Dále by při aplikaci výkladu zastávaného Ministerstvem životního prostředí – jak ostatně samo Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku konstatuje – došlo k narušení právní jistoty provozovatelů zařízení (skládek odpadů), na jejichž činnosti by se předmětná změna zákona projevila. Zákon o integrované prevenci ukládá těmto provozovatelům dodržovat při provozu

zařízení podmínky stanovené jim v integrovaném povolení. Pouze v otázkách v integrovaném povolení (a/nebo schváleném provozním řádu) neupravených jsou tito provozovatelé odkázáni na aplikaci příslušných právních předpisů. Opačný výklad, tedy automatická přednost zákona před pravomocným integrovaným povolením), by znemožnil užití výše popsaného principu integrované ochrany životního prostředí koordinací (a případnou úpravou) podmínek provozu v zájmu dosažení nejvyššího stupně ochrany životního prostředí. Nemůže pak být na provozovatelích, aby po změně právního předpisu svou volnou úvahou interpretovali podmínky integrovaného povolení a zvažovali, zda změna zákona převáží nad podmínkou stanovenou v integrovaném povolení či nikoli. Podmínky integrovaného povolení jsou, jak výše uvedeno, závaznými pravidly, kterými se provozovatel zařízení musí při provozu řídit, a to až do jejich změny zákonem kvalifikovaným postupem. To zejména v situaci, kdy § 45 odst. 3 zákona o odpadech určuje jiné limitní množství odpadu uložitelného na skládku v režimu TZS než § 6 odst. 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb., která nadále stanoví původní způsob přepočtu a původní procentuální množství. Jsou-li oba tyto právní předpisy v přímém rozporu a legislativní situace je tak nepřehledná, a současně integrované povolení obsahuje jednoznačné pravidlo pro postup provozovatele, není možné pouze z vyšší právní síly zákona oproti vyhláске dovozovat, že by provozovatelé měli automaticky akceptovat nové zákonné pravidlo navzdory závazným podmínkám integrovaného povolení, zejména když samotný ústřední správní orgán, v jehož gesci se nacházejí oba právní předpisy, nekoná k odstranění takové nepřehlednosti, čímž porušuje zásadu dobré správy (viz níže).

## 5. ZÁSADA OCHRANY PRÁV NABYTÝCH V DOBRÉ VÍŘE

S ohledem na výše uvedené nelze přijmout závěry prezentované ve stanovisku Ministerstva životního prostředí. Nehledě na to se Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku dopouští porušení základní zásady správního práva vyjádřené v § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů, tedy zásady ochrany práv nabytých v dobré víře, jakož i zásady legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. Provozovatelé zařízení, pro které je vydáno integrované povolení, mají právo se spolehnout na to, že toto povolení obsahuje platné podmínky provozu zařízení (doplněné dle situace ustanoveními právních předpisů tam, kde integrované povolení a provozní řád mlčí). Provozovatelé tak i po 1. 1. 2015 měli právo provozovat svá zařízení v souladu s takto stanovenými podmínkami provozování. Jelikož zákon č. 229/2004 Sb. neobsahuje žádnou speciální úpravu umožňující zasáhnout do již nabytých práv provozovatelů takových zařízení (a takovým právem je i právo provozovat zařízení v souladu s podmínkami stanovenými

v integrovaném povolení), je nutné, aby úprava podmínek provozování stanovených v integrovaném povolení – pokud je vůbec nutná – probíhala v souladu s podmínkami stanovenými v zákoně o integrované prevenci. Výklad prezentovaný Ministerstvem životního prostředí v jeho výše citovaném stanovisku však provozovatelům předmětných zařízení jejich v dobré víře nabytá práva upírá.

## 6. USTÁLENÁ SPRÁVNÍ PRAXE

V neposlední řadě je nutno podotknout, že výše popsany názor Ministerstva životního prostředí je naprosto zásadní odchylkou od ustálené správní praxe, kterou orgány příslušné ke stanovení a kontrole dodržování podmínek integrovaného povolení v minulosti zavedly při změnách právních předpisů, které měly dopad do podmínek provozu zařízení stanovených v integrovaném povolení. Příkladem lze uvést např. změnu zákona o odpadech zákonem č. 154/2010 Sb. zavádějící fáze provozu skládky, nebo změnu vyhlášky č. 294/2005 Sb. vyhláškou č. 61/2010 Sb., kterou byl zrušen sektor S-OO2 skládky. Takové změny byly na zařízení s vydanými integrovanými povoleními aplikovány vždy až po provedení změny integrovaného povolení, nikoli automaticky od účinnosti příslušného právního předpisu, přestože ani jeden z těchto předpisů neobsahoval přechodná ustanovení, která by vzniklou situaci řešila. Takovým postupem se vytvořila ustálená správní praxe ve smyslu rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp.zn. 6 Ads 88/2006, kteroužto ustálenou praxí je správní orgán vázán. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí, lze správní praxi zakládající legitimní očekávání změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná.

Návod jak aplikovat nové povinnosti založené změnou zákona pro existující zařízení s již vydanými integrovanými povoleními ostatně poskytl i zákonodárce v přechodných ustanoveních k zákonu č. 69/2013 Sb., jímž byla do zákona o integrované prevenci doplněna povinnost provozovatele předložit tzv. základní zprávu (§ 4a zákona o integrované prevenci). Zákonodárce v čl. II odst. 4 citovaného zákona uvádí, že „*Provozovatelé zařízení uvedených v bodě 1, kteří jsou povinni zajistit zpracování základní zprávy podle § 4a odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, předloží úřadu základní zprávu ke schválení **v rámci prvního řízení o změně integrovaného povolení** podle § 19a zákona č. 76/2002 Sb., ve znění účinném ode dne účinnosti tohoto zákona, které bude*

zabájeno po 7. lednu 2014. “Nově zavedená povinnost předložení základní zprávy se tak projevila až v okamžiku, kdy provozovatel žádal o změnu integrovaného povolení v souvislosti s určitou změnou v provozu zařízení, která vyžadovala změnu integrovaného povolení. Co více, zákonodárce ani nevyžadoval, aby provozovatel v této souvislosti podal žádost o změnu integrovaného povolení, stačilo mu vyčkat na první faktický (nikoli jen formální) důvod pro konání změnového řízení. Přitom základní zpráva dle zákona o integrované prevenci je klíčovým nástrojem ochrany životního prostředí při provozu zařízení vyžadujících integrované povolení. Pokud tak zákonodárce i v takovém případě nevyžadoval její předložení již po nabytí účinnosti zákona, jímž byla tato povinnost do zákona o integrované prevenci zavedena, je patrné, že neměl zájem skokovou změnou podmínek provozu zařízení zasahovat do právní jistoty provozovatelů. V situaci změny zákona o odpadech, kde integrované povolení jednoznačně stanoví podmínky provozu zajišťující ochranu životního prostředí, není proto důvodu postupovat jinak.

## 7. ZÁSADA DOBRÉ SPRÁVY

Kromě toho, že Ministerstvo životního prostředí, jak výše uvedeno, svou liknavostí při přizpůsobení textu vyhlášky č. 294/2005 Sb. nové zákonné úpravě přispělo k nejasnostem při stanovení povoleného množství odpadu uložitelného jako TZS, rovněž svým načasováním poskytnutí výkladu k otázce účinků změny zákona o odpadech postupovalo v rozporu se zásadou dobré správy zakotvenou ve správním řádu. Od schválení zákona č. 229/2004 Sb. dne 23.9.2014 do nabytí jeho účinnosti uplynuly více než tři měsíce, během nichž mohlo Ministerstvo životního prostředí případně ve smyslu výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu deklarovat odchylku od ustálené správní praxe a dát tak provozovatelům zařízení, jichž se tato změna týká, možnost připravit se na důsledky změny právních předpisů, nehledě na možnost změny prováděcí vyhlášky. Nic takového však Ministerstvo životního prostředí neučinilo. Předmětné stanovisko však bylo prezentováno až téměř 6 měsíců po přijetí předmětné novely zákona o odpadech, což je s ohledem na zásadní důsledky uvedené změny pro možnost plánování provozu zařízení (přijímání odpadů v různých režimech a administrativy spojené s odváděním poplatků za uložení odpadů na skládku) flagrantním porušením zásady dobré správy a ochrany práv provozovatelů nabytých v dobré víře, a to zejména v kombinaci s nepřehlednou právní úpravou, když ustanovení zákona a prováděcí vyhlášky obsahují protichůdné informace.



## 8. SHRNU TÍ

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že změna zákona o odpadech provedená zákonem č. 229/2004 Sb. ve vztahu k množství odpadu uložitelného na skládku odpadů v režimu tzv. TZS nemá a nemůže mít přímý dopad na podmínky provozování zařízení stanovené v integrovaném povolení, neboť k jejich změně musí dojít způsobem stanoveným v zákoně o integrované prevenci. Pakliže tak integrované povolení k provozu skládky obsahuje výslovnou úpravu množství odpadů ukládaného na skládku v režimu TZS, uplatní se tato podmínka provozu zařízení i nadále navzdory provedené změně zákona o odpadech, a to až do případné úpravy podmínek provozování příslušným správním orgánem v rámci změnového řízení k integrovanému povolení.

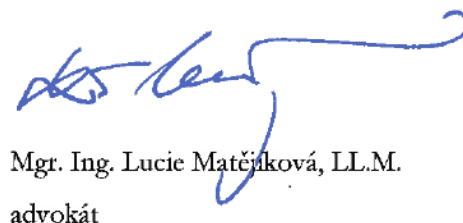
## 9. ZÁVĚR

Děkujeme Vám za důvěru, s níž jste se na naši kancelář obrátili k vypracování tohoto stanoviska. V případě potřeby jsme připraveni tento materiál doplnit či poskytnout upřesňující informace k jeho jednotlivým pasážím. V takovém případě se na nás neváhejte obrátit.

S pozdravem



JUDr. Ing. Jan Vych  
advokát



Mgr. Ing. Lucie Matějčková, LL.M.  
advokát

AKV

Advokátní kancelář Vych & Partners, s.r.o.

Lazarská 11/6 | 120 00 Praha 2 | tel | 222 517 466 | fax | 222 517 478  
www.ak-vych.cz | email | office@ak-vych.cz | IČ: 02272032

Stanovisko je založeno na informacích nám poskytnutých a předpokladech uvedených v tomto stanovisku. Pokud by některé předpoklady či informace, na které je v něm odkazováno neodpovídaly skutečnému stavu, je možné, že závěry zde uvedené nemusí být správné, přesné či úplné. V takovém případě je nutné, aby příjemce tuto skutečnost sdělil zpracovateli stanoviska a požádal o doplnění či zpřesnění stanoviska. V případě opačného postupu nemůže zpracovatel stanoviska odpovídat za případné škody vzniklé v důsledku takového postupu.

Přestože stanovisko bylo zpracováno s odbornou péčí a za použití nejnovějších poznatků v dané oblasti, je možné že názor orgánu či instituce autoritativně rozhodující o otázkách, jejichž řešení je předmětem tohoto stanoviska, může být v některých bodech odlišný od názorů uvedených v tomto stanovisku, přestože zákonná úprava může svědčit názorům zde uvedeným. Příjemce stanoviska je v takovém případě povinen umožnit zpracovateli stanoviska obhájit svá doporučení či postupy, jinak zaniká nárok na náhradu škody vzniklou v důsledku postupu dle doporučení uvedených v tomto stanovisku.