



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 15. dubna 2025

Nález Ústavního soudu č. 104/2025 Sb.

**Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/21
ve věci návrhu na zrušení § 155 odst. 4 a 5
zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech**

104

NÁLEZ**Ústavního soudu
ze dne 12. března 2025****sp. zn. Pl. ÚS 21/21 ve věci návrhu na zrušení
§ 155 odst. 4 a 5 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 21/21 dne 12. března 2025 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna (soudce zpravodaj), Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámala a Daniely Zemanové o návrhu skupiny 25 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem, sídlem Aranžérská 166/11, Praha 9 – Klánovice, na zrušení § 155 odst. 4 a 5 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, za účasti Parlamentu České republiky, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, jako účastníka řízení a vlády a veřejného ochránce práv jako vedlejších účastníků řízení,

takto:

I. Ustanovení § 155 odst. 4 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, jde-li o základní složku poplatku za ukládání odpadu podle § 45 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném přede dnem 1. 1. 2021, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

II. Ve zbývajících částech návrh zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení a znění napadených zákonných ustanovení

1. Ústavní soud v tomto nálezu řeší ústavnost přechodného ustanovení zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, kterým tento zákon retroaktivně od 1. 1. 2021 odňal příjemcům (obcím a Státnímu fondu životního prostředí) právo na část poplatku, který původci odpadu platili za ukládání odpadu na skládky podle starší právní úpravy účinné před 1. 1. 2021 a který příjemcům odváděl provozovatel skládky. Současně zde Ústavní soud řeší retroaktivní zrušení povinnosti provozovatele skládky vytvářet finanční rezervu za část odpadů uložených podle právní úpravy platné před 1. 1. 2021.
2. Napadená ustanovení, včetně poznámky pod čarou, zní:

„(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 předpisů²⁵⁾ 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.

(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.

²⁵⁾ Vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.
Vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.“

II.

Argumentace navrhovatelky

3. Navrhovatelka, skupina 25 senátorů, navrhuje, aby Ústavní soud zrušil § 155 odst. 4 a 5 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, (dále jen „zákon o odpadech“ nebo „nový zákon o odpadech“).
4. Navrhovatelka předesílá, že podle napadeného § 155 odst. 4 zákona o odpadech původci odpadu neplatí za odpady, které byly – stručně řečeno – využity k samotnému zabezpečení skládky tak, aby splňovala zákonem stanovené parametry (využitelný odpad či odpad pro technické zabezpečení skládky), poplatků za ukládání podle § 45 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „starý zákon o odpadech“). Podle § 155 odst. 5 nového zákona o odpadech provozovatel skládky nevytváří finanční rezervu na její rekultivaci po ukončení provozu skládky za odpady podle § 155 odst. 4 téhož zákona, kterou měl povinnost vytvářet podle starého zákona o odpadech.
5. Napadená ustanovení nebyla součástí vládního návrhu předloženého Poslanecké sněmovně dne 18. 12. 2019, který byl následně projednáván jako sněmovní tisk č. 676, ale byla do něj vložena pozměňovacím návrhem poslance Antonína Staňka, č. 4650, jako součást sněmovního tisku č. 676/9. Tento pozměňovací návrh byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve třetím čtení na její 58. schůzi dne 18. 9. 2020 usnesením č. 1241.

6. Podle § 45 starého zákona o odpadech musel původce odpadu, byť by byl sám provozovatelem skládky, platit poplatek za ukládání odpadu. Provozovatel skládky měl povinnost za ukládaný odpad vybrat od původců odpadu poplatek a vybraný poplatek odvést zákonem stanovenému příjemci poplatku, tj. obci, na jejímž katastrálním území skládka leží, popřípadě Státnímu fondu životního prostředí (§ 46 odst. 2 starého zákona o odpadech). V § 45 odst. 3 starého zákona o odpadech byla zakotvena výjimka z povinnosti původce odpadu platit tento poplatek, a to za odpad technologicky zabezpečující skládku. Nicméně podle téhož ustanovení pro tuto výjimku platilo omezení, že materiál pro technologické zabezpečení skládky, za který se neplatí poplatek, mohl dosahovat maximálně výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce.
7. Podle právní úpravy obsažené ve starém zákoně o odpadech by se poplatková povinnost vztahovala i na původce odpadu, který poplatek doposud nezaplatil, nebo i na provozovatele skládky, který poplatek doposud neodvedl. Obdobně, kdyby provozovatel skládky před 1. 1. 2021 uložil nějaký odpad na skládku jako využitelný odpad, avšak nad roční limit 20 %, ale doposud za něj nevybral od původce odpadu poplatek, případně jej neodvedl příjemcům poplatku, měl by tyto povinnosti i nadále a příjemcům poplatků by zůstaly zachovány jejich nároky.
8. Napadené přechodné ustanovení § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech z obecného intertemporálního pravidla obsaženého v § 155 odst. 3 téhož zákona zakotvilo výjimku pro uvedenou kategorii využitelných odpadů a paušálně stanovilo (tj. bez ohledu na roční limit 20 %), že původce odpadu neplatí za tyto odpady poplatek za ukládání. Tím je vyjádřeno, že dosavadní poplatková povinnost pro kategorii využitelného odpadu převyšujícího zákonem stanovený roční limit je z celkové poplatkové povinnosti, jakož i z práv a povinností s ní souvisejících přímo zákonem zrušena. V důsledku toho příjemcům poplatku ze zákona zaniká jejich právo na zaplacení, popřípadě odvedení dlužných poplatků.
9. Na tuto výjimku navazuje další výjimka podle § 155 odst. 5 nového zákona o odpadech: u kategorie využitelných odpadů provozovatel skládky nově nemusí vytvářet finanční rezervu podle § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 starého zákona o odpadech. Nevytvořil-li provozovatel skládky před 1. 1. 2021 za uvedenou kategorii odpadů v požadovaném rozsahu finanční rezervu, nemusí ji od 1. 1. 2021 dodatečně ani dotvořit. Naopak, vytvořil-li provozovatel skládky před 1. 1. 2021 uvedenou rezervu i za kategorii využitelných odpadů, nemusí od 1. 1. 2021 tomu odpovídající peněžní prostředky uložené na vázaném bankovním účtu držet a může s nimi libovolně disponovat.
10. Navrhovatelka namítá, že § 155 odst. 4 zákona o odpadech odporuje principu právní jistoty podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), principu rovnosti v právech podle čl. 1 věty první Listiny základních práv svobod (dále jen „Listina“), a to ve spojení se základním právem na ochranu vlastnictví a majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny a právem svobodně podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Ustanovení vyvolává pravou retroaktivitu, neboť mění následky právního vztahu, které nastaly za účinnosti starého zákona o odpadech, a to tím, že přímo ze zákona a bez dalšího ruší vzniklé a dosud nesplněné právní povinnosti původců odpadu a provozovatelů skládek. Napadené ustanovení ruší nejen povinnosti původců odpadů a provozovatelů skládek, ale taktéž zpětně ruší práva a právní nároky příjemců odpadů, což je protiústavní. Přechodné ustanovení rovněž zakládá nerovnost v právech mezi „pocitivými“ původci odpadů a provozovateli skládek, kteří před 1. 1. 2021 zaplatili a odvedli poplatek za odpad uložený jako materiál pro technické zabezpečení skládky, překročilo-li jeho množství dvacetiprocentní roční limit, na straně jedné, a „nepocitivými“ původci odpadu a provozovateli skládek, kteří k 1. 1. 2021 nezaplatili nebo neodvedli dlužný poplatek za odpad uložený jako využitelný nad zmíněný zákonný roční limit, na straně druhé. Tuto nerovnost navrhovatelka shledává rozpornou s ústavním pořádkem. Podstatou napadeného usta-

novení tak je, že „umožňuje nepoctivým poplatkovým subjektům těžit ze svého protiprávního jednání“.

11. Navazující § 155 odst. 5 zákona o odpadech je v rozporu se základním právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 a 3 Listiny. Zpětným zrušením finanční rezervy na asanaci a rekultivaci skládek zasahuje zákonné ustanovení bez jakéhokoli rozumného důvodu a se zjevnými rysy svévole do práva na příznivé životní prostředí. V pozměňovacím návrhu poslance Antonína Staňka chybí jakékoli zdůvodnění přechodného ustanovení § 155 odst. 5 zákona o odpadech (odůvodněn je pouze odst. 4), což podtrhuje zjevnou svévolnost postupu zákonodárce.

III.

Procesní předpoklady řízení

12. Ústavní soud posoudil procesní předpoklady řízení a dospěl k závěru, že návrh byl podán k tomu oprávněnou navrhovatelkou, kterou je skupina 25 senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Ústavní soud neshledal žádný důvod nepřipustnosti návrhu podle § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a uzavírá, že je příslušný k projednání návrhu, který splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti [podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud zaslal návrh oběma komorám Parlamentu, které jsou oprávněny jednat jeho jménem (§ 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Zároveň jej zaslal také vládě a veřejnému ochránci práv, tedy subjektům oprávněným vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení (§ 69 odst. 2 a 3 téhož zákona).
14. Vyjádření účastníka a vedlejších účastníků posléze zaslal Ústavní soud navrhovatelce na vědomí. Navrhovatelka na tato vyjádření nereagovala.
15. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, proto od něj upustil (§ 44 věta první zákona o Ústavním soudu).

IV. A.

Vyjádření komor Parlamentu

16. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření ze dne 29. 4. 2021 omezila na popis průběhu legislativního procesu. Uzavřela, že s návrhem zákona byl vysloven ústavně předepsaným postupem souhlas, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Je věcí Ústavního soudu, aby posoudil ústavnost napadených ustanovení a rozhodl o návrhu na jejich zrušení.
17. Senát ve vyjádření ze dne 7. 5. 2021 zdůraznil, že návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, mimo jiné i s návrhem na vypuštění napadených ustanovení. Pozměňovací návrh předložil senátor Ladislav Kos, který při projednávání návrhu zákona na schůzi Senátu uvedl, že provozovatelé skládek využili mezeru v zákoně a neodváděli poplatky tak, jak měli. Docházelo k tomu, že provozovatelé skládek neplatili poplatky za uložení odpadu dokonce až u 60 % nebo 70 % hmotnosti odpadu na skládce.

IV. B.

Vyjádření vlády

18. Vláda, za niž vystupovala k tomu zmocněná ministryně spravedlnosti a místopředsedkyně Legislativní rady vlády Marie Benešová, ve vyjádření ze dne 12. 5. 2021 navrhla, aby Ústavní soud návrhu vyhověl. Ztotožnila se s argumentací navrhovatelky i se závěrečným návrhem. Navrhovatelku korigovala jen v tom, že nešlo o pozměňovací návrh poslance Antonína Staňka, protože tento návrh nebyl schválen na hospodářském výboru Poslanecké sněmovny. Ve skutečnosti šlo o obsahově shodný návrh předložený poslancem Janem Zahradníkem, který byl schválen výborem pro životní prostředí Poslanecké sněmovny.
19. Ustanovení § 155 odst. 4 zákona o odpadech podle vlády způsobuje následky jdoucí nejen k tíži ochrany životního prostředí, ale též k tíži příjemců poplatku, kteří nemohli novou právní úpravu a její následky předpokládat. Jde o nepřípustnou pravou retroaktivitu. Skutečností rozhodnou pro další právní hodnocení je okamžik uložení odpadu na skládku (tzv. odpadu, který byl provozovatelem skládky považován za odpad pro technické zabezpečení skládky). V tento okamžik měl provozovatel vybrat poplatek a v zákonné lhůtě jej odvést. Pokud se tak nestalo, vznikl dluh na poplatek, který je právním nárokem obce.
20. Bylo-li přijetí napadené právní úpravy odůvodněno mj. změnou výpočtu podílu odpadů uložených na skládce určených jako technologický materiál z nejvýše 25 % objemu všech odpadů uložených na skládce za každý kalendářní rok na maximálně 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládce v daném kalendářním roce, je řešení použité pozměňovacím poslaneckým návrhem neadekvátní. Uvedená změna výpočtu byla do § 45 odst. 3 starého zákona o odpadech zavedena novelou č. 229/2014 Sb. účinnou od 1. 1. 2015. Je nepřiměřené dovolávat se nejasnosti původní právní úpravy z roku 2015 v roce 2020. Na tom nic nemění ani to, že původní zákonná úprava nebyla v roce 2015 ihned převedena do prováděcí právní úpravy. Pokud panovaly ve výkladu starého zákona o odpadech jakékoli nejasnosti, mohl se kdokoli (provozovatel skládky nebo původce odpadu) obrátit na správní orgány.
21. Vláda doplnila argumentaci obsaženou v návrhu k § 155 odst. 5 zákona o odpadech o některé dílčí argumenty, např. o údaje z dopisu České inspekce životního prostředí ze dne 26. 10. 2020 upozorňující na výčet řízení vůči provozovatelům skládek o doplacení chybějící finanční rezervy (např. v případě skládky v Čáslavi šlo o více než 68 mil. Kč, u skládky v Benátkách nad Jizerou o více než 39 mil. Kč apod.). Výše zmíněné ustanovení zákona ohrožuje životní prostředí. Z odůvodnění pozměňovacího návrhu, který vnesl do zákona o odpadech sporné ustanovení, není vůbec jasné, proč velmi důležitý veřejný zájem na ochraně životního prostředí musel ustoupit ekonomickým zájmům těch, kteří řádně neplnili své zákonné povinnosti podle starého zákona o odpadech. Ustanovení § 155 odst. 5 nikterak neřeší otázku již odvedených finančních rezerv těmi, kteří své povinnosti řádně a včas plnili, nezabývá se ani otázkou řízení (pravomocných i nepravomocných), ve kterých bylo o těchto povinnostech rozhodováno.
22. V závěru vyjádření vláda zdůraznila, že napadená ustanovení je nutné hodnotit jako neočekávatelná. Přijetí napadené právní úpravy nepředcházela veřejná a odborná diskuse. V důsledku napadených ustanovení pak dochází k založení nerovnosti před zákonem, k „legalizaci protiprávního jednání určité skupiny subjektů“ a v neposlední řadě k finanční újmě na straně příjemců poplatku.

IV. C.

Vyjádření veřejného ochránce práv

23. Veřejný ochránce práv zdůraznil, že napadená ustanovení se do zákona dostala bez náležité odborné diskuse a ohrožují ochranu životního prostředí. Každý má odpovídat za svou činnost, ohrožuje-li nebo poškozuje-li životní prostředí. Jde mj. o projev principu „znečišťovatel má

platit“, který však napadená úprava narušuje. Poplatky za ukládání odpadu na skládku jsou základním ekonomickým nástrojem ovlivňujícím nežádoucí produkci odpadu. Stejně tak povinnost vytvářet finanční rezervu pro rekultivaci a asanaci skládek je základním nástrojem k zajištění finančních prostředků na péči o skládku po jejím naplnění a uzavření.

24. Podstatu celé věci – a tím i napadené právní úpravy – lze podle veřejného ochránce práv shrnout tak, že v podmínkách České republiky byly ukládané odpady celkem masivně vykazovány jako technologický materiál na zajištění skládky, a to v míře neodpovídající realitě potřeby zabezpečení konkrétní skládky. Novelou starého zákona o odpadech č. 229/2014 Sb. účinnou od 1. 1. 2015 došlo alespoň k určitému omezení tak, že množství takto vykazovaných odpadů mohlo tvořit maximálně 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce.
25. Když se na nadměrné vykazování odpadu využitelného na zajištění skládky přišlo a poplatky se doměřovaly, vytvářelo to pro subjekty působící v odpadovém hospodářství problematické finanční nároky. Tomu ostatně odpovídají různé snahy o odvrácení této hrozby. Výsledkem byl silný tlak na legislativní řešení této situace. Napadená ustanovení však nedůvodně oslabují příjmy obcí a Státního fondu životního prostředí a do budoucna představují ohrožení rekultivací a asanací skládek odpadů. Veřejný ochránce práv proto navrhl, aby Ústavní soud návrhu vyhověl.

V.

Změna soudce zpravodaje

26. Protože na jednání pléna dne 10. 12. 2024 nezískal návrh původního soudce zpravodaje Josefa Fialy potřebnou většinu hlasů, určil téhož dne předseda Ústavního soudu k vypracování návrhu rozhodnutí soudce Zdeňka Kühna jako nového soudce zpravodaje (§ 55 zákona o Ústavním soudu).

VI.

Průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity

27. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem sestává ze zodpovězení tří otázek: zda byl zákon přijat a vydán v mezích kompetence stanovené Ústavou, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.
28. Z veřejně přístupných zdrojů (srov. tisky Poslanecké sněmovny a Senátu dostupné na jejich webových stránkách) Ústavní soud zjistil, že vládní návrh nového zákona o odpadech, jehož součástí se posléze stala napadená ustanovení, byl poslancům rozeslán jako tisk č. 676/0 dne 18. 12. 2019. První čtení návrhu zákona bylo zahájeno dne 29. 1. 2020 a dokončeno dne 31. 1. 2020. Návrh zákona byl přikázán k projednání třem výborům: výboru pro životní prostředí jako výboru garančnímu, hospodářskému výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 17. 6. 2020 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 676/9, který byl doručen poslancům dne 19. 6. 2020. Garanční výbor pro životní prostředí dne 24. 6. 2020 vydal usnesení, kterým doporučil postup hlasování ve třetím čtení o návrzích podaných k návrhu zákona a zaujal stanoviska k jednotlivým návrhům podle tisku č. 676/9; usnesení bylo doručeno poslancům dne 30. 6. 2020 jako tisk č. 676/10. Třetí čtení návrhu zákona bylo zahájeno dne 8. 7. 2020. Po přerušení bylo projednávání návrhu zákona ve třetím čtení dokončeno dne 18. 9. 2020, kdy návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, které obsahovaly též ustanovení nyní navrhovatelkou napadená.

29. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 15. 10. 2020. Senát projednal návrh zákona dne 12. 11. 2020 jako senátní tisk č. 320. Nyní posuzovaná ustanovení byla terčem kritiky senátorů, např. senátor Ladislav Kos charakterizoval § 155 odst. 4 a 5 tak, že spočívají „víceméně v tom, že je odpouštěno skládkovým firmám neodvádění skládkového poplatku, protože skládkové firmy využily nebo snažily se využít jakousi mezeru potencionální v zákoně a neodváděly poplatky tak, jak měly. To znamená u odpadu nad 20 % hmotnosti, kde ten poplatek nemusí platit, kde jsou takzvané konstrukční prvky skládky, tak oni si to vyložili tak, že neodváděli poplatky třeba v 60 nebo 70 % hmotnosti toho odpadu, který na skládku přišel. Tenhle pozměňovací návrh měl pro ty skládkové firmy tyto situace zhojit. Jednoduše řečeno, ten poplatek jim odpustil. Přitom je v běhu několik soudních sporů obcí se skládkovými firmami, kde obce toto neodvádění poplatků žalují, takže ten pozměňovací návrh padlý v Poslanecké sněmovně vstupuje i do těchto řízení“. Senát na základě těchto argumentů přijal usnesení č. 27, kterým vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Jedním z pozměňovacích návrhů (bod 8) bylo rovněž vypuštění § 155 odst. 4 a 5.
30. Usnesení Senátu bylo doručeno poslancům jako sněmovní tisk č. 676/12 dne 16. 11. 2020. Návrh zákona vrácený Senátem byl Poslaneckou sněmovnou projednán dne 1. 12. 2020 jako tisk č. 676/11. Během jednání byla opětovně nyní napadená ustanovení debatována, např. poslankyně Dana Balcarová kritizovala, že návrh zákona vložil do zákona „možnost, že skládkaři můžou takto obcházet tu povinnost platit poplatek, a dokonce vlastně zpětně od roku 2015, to znamená, že firma, které už byla vyměřena pokuta, ji teď nebude muset platit – to mi přijde, že to je opravdu děsný“; poslanec Marek Výborný uvedl, že „my jsme přesvědčeni o tom, že tímto způsobem se nelze dotýkat oprávněných a očekávatelných příjmů obcí a měst, stejně tak jako by neměla být rušena povinnost tvořit finanční rezervu a rekultivaci. A není to jenom o snížení příjmů obcí a měst, ale také Státního fondu životního prostředí. Já myslím, že tady musíme vnímat s péčí řádného hospodáře i příjmy státu. Už to tady říkali kolegové přede mnou. Myslím, že to je jeden z důvodů, proč bychom měli podpořit znění, které postoupil Poslanecká sněmovně Senát“.
31. Poslanecká sněmovna nicméně s návrhem zákona vyjádřila souhlas ve znění, ve kterém byl původně postoupen Senátu. Návrh zákona byl doručen prezidentu republiky dne 4. 12. 2020, prezident jej též den podepsal. Zákon byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 23. 12. 2020 v části 222 pod č. 541/2020 Sb., účinnost nabyl dne 1. 1. 2021.
32. K (nepřímému) zpochybnění procesu přijetí pozměňujícího návrhu, jímž došlo k vložení napadených přechodných ustanovení do návrhu zákona, uvádí Ústavní soud následující. Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 676/9 (viz shora). V něm je pod bodem číslo 15 obsažen také pozměňovací návrh předložený poslancem Janem Zahradníkem (obsahově shodný s pozměňovacím návrhem poslance Antonína Staňka) na vložení napadených ustanovení, obsažený v usnesení garančního výboru pro životní prostředí č. 119 (tisk č. 676/7). Podáním pozměňovacího návrhu využil poslanec svého práva zakotveného v § 63 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Pozměňovací návrh měl úzký vztah nejen k účelu, ale též k předmětu původního návrhu zákona. Byl vlastně jen výjimkou z obecného intertemporálního pravidla v § 155 odst. 3. Nejde tedy o protiústavní přílepek ve smyslu judikatury Ústavního soudu [srov. náleze ze dne 4. 12. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (427/2024 Sb.)], Pozměňovací návrh jako neústavní legislativní přílepek (lex Babiš II), body 106 a 195]. Skutečnost, že pozměňovací návrh je jen stručně odůvodněn, nevyjádřila se k němu vláda a jeho přijetí nepředcházela odborná debata, nezakládá protiústavnost legislativního procesu.
33. Napadená zákonná ustanovení tedy byla přijata v Ústavou stanovené kompetenci Parlamentu (čl. 15 odst. 1 Ústavy) a ústavně stanoveným způsobem.

VII.

Věcný přezkum ústavnosti napadených ustanovení

34. Ústavní soud nejprve v obecné rovině rozvede ústavní požadavky ohledně zakázané retroaktivity (části VII. A. 1. a VII. A. 2. níže). Vyjádří se též k ústavnosti tzv. interpretativních zákonů, což je otázka, kterou doposud ve své judikatuře blíže nerozebíral (část VII. A. 3.). Tato obecná východiska pak aplikuje na napadená ustanovení, a to zvláště pro § 155 odst. 4 zákona o odpadech (část VII. B. 1.) a zvláště pro § 155 odst. 5 téhož zákona (část VII. B. 2.).

VII. A.

Obecně k ústavnímu principu zákazu retroaktivity

VII. A. 1.

Vymezení pravé retroaktivity a tzv. nepravé retroaktivity

35. Otázku retroaktivity Ústavní soud analyzoval již mnohokrát [naposledy v nálezech ze dne 17. 1. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (36/2024 Sb.) – Snížení mimořádné valorizace důchodů, body 131 až 138, či ze dne 22. 1. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 18/24 (45/2025 Sb.) – Státní příspěvek k III. penzijnímu pilíři, body 60 až 62]. Ze své ustálené judikatury proto vychází i nyní.
36. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23, pravý zpětný (pravě retroaktivní) účinek nastává, zasáhne-li zákonodárce k tíži dotčené osoby novým pravidlem do skutkového stavu, který započal v minulosti a v ní již byl také „ukončen“ tak, že s ním spojí jiné právní účinky (následky) než staré pravidlo (Pl. ÚS 30/23, bod 136, včetně citace německé judikatury). Podobný přístup k retroaktivitě má v právu platném na českém území velmi dlouhou tradici (srov. Melzer, F. K intertemporálnímu právu obecně. In: Melzer, F. – Tégl, P. Občanský zákoník. Velký komentář. Svazek III. Praha: Leges, 2014, s. 1101, s odkazem na práce F. Zeille-
ra z počátku 19. století). Pravá zpětná účinnost tak znamená, že „pravidlo neplatí v minulosti, nýbrž pro minulost“ (tamtéž, s. 1101, s odkazem na práci Wollfa).
37. Zákaz pravé retroaktivity tak má dvě tváře. Nejenomže zakazuje použití nového zákona na již ukončené skutkové stavy pro dobu před účinností nového zákona, ale stejně tak vyžaduje, aby na tyto skutkové situace byl i za účinnosti nového zákona použit zákon starý. Druhá tvář je přitom mnohem důležitější (takto již Tilsch, E. Občanské právo rakouské. Část všeobecná. 2. doplněné vydání, Praha, 1913, s. 62 až 63).
38. Naproti tomu tzv. nepravá retroaktivita (retrospektiva) typicky nastává v situacích, kdy nový zákon do budoucna mění či ruší existující právní vztahy. Zákonodárce zde zasáhne do skutkového stavu, který sice započal v minulosti, ale který dosud nebyl „uzavřen“, tj. skutkový stav stále běží, trvá. Nejde v podstatě vůbec o zpětné působení zákona, ale o modifikaci trvajících právních vztahů vzniklých v minulosti s účinky do budoucna. Na práva již vzniklá podle staré právní úpravy však tento model řešení intertemporality nedopadá, tedy tato práva jsou podřízena starému zákonu. Nepravá retroaktivita tak žádnou retroaktivitou (zpětnou působností právní normy) v užším smyslu slova není (srov. k tomu více nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/24, bod 62).
39. Podstatou pravé retroaktivity tedy je, že podle nové právní normy se posuzují skutečnosti, které se ve své úplnosti staly dříve, než nová právní norma nabyla účinnosti, resp. to, že nová právní norma změní právní následky, které podle starého práva nastaly na základě těchto skutečností přede dnem účinnosti nové právní normy. Podstatou nepravé retroaktivity je, že právní vztahy vzniklé za účinnosti práva starého (z nich vznikající práva) se spravují starým, dosavadním právem až do doby účinnosti práva nového, poté se však řídí tímto novým právem. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní úpravy a právní náro-

ky z nich do té doby vzniklé se však řídí zrušenou právní normou [takto náleze ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.), část IV; srov. též nálezy ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.) – Stavební spoření – retroaktivní snížení a zdanění státní podpory, bod 145; ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 87/20 (N 97/106 SbNU 84; 232/2021 Sb.) – Daňový balíček pro rok 2020, bod 117]. Například v daňovém právu tak lze o pravé zpětné účinnosti hovořit pouze tehdy, pokud zákonodárce dodatečně změní již vzniklou daňovou povinnost [BVerfGE 127, 1 (s. 18 násl.)].

40. Jinými slovy, pravá a nepravá retroaktivita mají společné, že právní předpis se použije na skutečnosti, které se staly v minulosti. O nepravou retroaktivitu jde tehdy, když se vznik právního vztahu posuzuje podle staré právní úpravy, ale obsah právního vztahu (z něj nově vznikající práva a povinnosti) od data účinnosti zákona už podle právní úpravy nové. Naproti tomu u pravé retroaktivity se zpětně mění právní následky v minulosti uzavřených skutkových stavů.

VII. A. 2.

Připustnost pravé retroaktivity a tzv. nepravé retroaktivity

41. U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky připustnosti. U retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné připustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti.
42. Byť je tzv. nepravá retroaktivita obecně přípustná a obvykle při jejím použití nenastává žádný ústavní problém, i tento způsob řešení střetu staré a nové právní úpravy může narazit na ústavní limity. Je třeba vzít v potaz především důvěru v trvalou použitelnost starého práva a s tím spojenou ochranu nabytých práv a důvěry ve staré právo. Posuzování, zda je nepravá retroaktivita výjimečně nepřipustná, spočívá v poměrování cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k dosažení cíle zvolil, na straně jedné, se zklamanou důvěrou adresátů práva v trvalou použitelnost „starého“ práva, na straně druhé. Ústavní soud zkoumá „únosnost“ takového zklamání, zohledňuje intenzitu veřejného zájmu, který zákonodárce ke změně právní úpravy vedl, a míru zklamání důvěry v právo. Význam má, o jaké právo jde a jak „silné“ očekávání zakládá. Specifické postavení zde má legitimní očekávání v podobě majetkového nároku (Pl. ÚS 30/23, body 134, 136 a 138). Již starší judikatura zdůrazňovala, že při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality sehrává velkou roli míra odlišnosti nové a staré právní úpravy a společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy [náleze ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), část V, nedávno náleze sp. zn. Pl. ÚS 18/24, bod 63].
43. Výslovně zakotvenou výjimkou ze zákazu pravé retroaktivity je čl. 40 odst. 6 Listiny, podle něhož se sice trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán (tj. zákaz pravé retroaktivity), ovšem pozdějšího zákona se použije, je-li to pro pachatele příznivější (ústavní příkaz pravé retroaktivity).
44. Zákaz pravé retroaktivity však přesahuje oblast trestání. Plyne též z požadavků právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Judikatura hovoří o „obecném zákazu retroaktivity zákona v neprospěch“ [náleze ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (N 18/98 SbNU 128; 54/2020 Sb.) – K promlčení a zániku odpovědnosti za přešůpek, bod 35], tedy zákazu, který je nikoli bezvýjimečným pravidlem, ale naopak zásadou připouštějící úzce vymezené výjimky. Jednou z takových výjimek je retroaktivita ve prospěch plátce daně či jiného veřejnoprávního plnění. Ústavní soud ostatně se zřetelem k daňovému právu již v minulosti vysvětlil, že zákonodárce nemůže retroaktivně měnit daňová pravidla „k tíži plátce daně“ [náleze ze dne 12. 7. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 9/08 (N 127/62 SbNU 3; 236/2011 Sb.) – Retroaktivita při stanovení daňové povinnosti, bod 16].

45. Retroaktivní změna ku prospěchu plátce či poplatníka veřejnoprávní platby je tudíž přípustná. Podobné vnímání, vylučující pravou retroaktivitu k tíži jednotlivce, je typické též pro zahraniční judikaturu, např. ústavní soudnictví německé [např. BVerfGE 24, 220 (s. 229)] či rakouské (např. VfSlg 19.637/2012, část III).
46. Restriktivně vykládané výjimky z obecného zákazu pravé retroaktivity se prosadí v těch vertikálních právních vztazích, kde proti sobě stojí stát a jednotlivce a kde nová úprava zpětně zlepšuje postavení jednotlivce či mu zpětně dává nějaká práva nebo zpětně ruší nějaké jeho povinnosti. Příkladem budiž zákon č. 46/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. Tento zákon vložil do zákona č. 193/1999 Sb. pravé retroaktivní pravidlo, podle něhož prohlášení některých bývalých občanů o státním občanství, která nebyla učiněna v původní lhůtě zákonem stanovené, lze opětovně činit ode dne 1. 6. 2005, tj. osm měsíců před účinností zákona č. 46/2006 Sb., která nastala 27. 2. 2006. Tato norma tedy dala jednání původně právně bezvýznamnému, které bylo činěno mezi 1. 6. 2005 a 27. 2. 2006, zpětně povahu jednání právem uznaného, se všemi důsledky z toho plynoucími (včetně povinnosti správního orgánu vydat osvědčení či zamítavé rozhodnutí). Pravá retroaktivita přitom nevyvolala žádné ústavněprávní problémy (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2009 č. j. 1 As 26/2009-69, bod 13).
47. Podobně nebude zpravidla ústavně nijak problematické, pokud zákon zpětně sníží fyzickým či právnickým osobám daňovou či obdobnou povinnost či jinaklepší jejich postavení. Klíčové však je, aby retroaktivní úprava, byť určitým osobám prospívající, nebyla přímo k tíži jiných osob. Jiným příkladem, kde pravá retroaktivita nevyvolává ústavní pochybnosti, bude situace, kdy objektivně odůvodnitelná retroaktivní změna zákona nepůsobí adresátům právní normy újmu žádnou nebo jen velmi nepatrnou [tzv. výhrada *de minimis*, srov. BVerfGE 30, 367 (s. 389); BVerfGE 72, 200 (s. 258)].

VII. A. 3.

K ústavnosti tzv. interpretativních zákonů

48. Nepřípustnou pravou retroaktivitu představují též situace, kdy se zákonodárce pokouší novou normou regulovat právní skutečnosti, které se kompletně udály v minulosti, s odůvodněním, že stará právní úprava byla nejasná (tzv. interpretativní zákonodárství). Úkolem moci soudní je nalézat význam platného práva s účinky do minulosti, úkolem moci zákonodárné je vytvářet nové právo s účinky do budoucna. Soudy vykládají zákony na případy jimi rozhodované, samozřejmě v rámci ústavních limitů soudního nalézání práva. Pokud soudní výklad starého práva, vytvořeného historickým zákonodárcem, neodpovídá politické vůli stávajícího zákonodárce, může zákonodárce zákon změnit, ovšem s účinky do budoucna.
49. Ústavní soud se hlásí k judikatuře svého německého protějšku, který podobné interpretativní zákony označil za ústavně nepřijatelnou pravou retroaktivitu. Spolkový ústavní soud jasně odmítl, že by zákonodárce měl pravomoc deklaratorní (interpretativní) normotvorby. „Pravomoc zpětně vyjasnit právo“ by totiž „zákonodárci poskytla dalekosáhlý přístup k právním situacím, které již byly v průběhu času uzavřeny, ponechala by prostor pro zpětné úvahy o politické účelnosti, které nebyly vlastní jednoduchému právu v době jeho výkladu, který byl později vnímán zákonodárcem jako vyžadující nápravu, a výrazně by tak narušila důvěru ve stabilitu práva.“ (rozhodnutí prvního senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 17. 12. 2013 sp. zn. 1 BvL 5/08, bod 53).
50. Na věci nic nemění ani to, že zákonodárce se pokouší retroaktivně „dovysvětlit“ právní úpravu, jejíž výklad byl sporný a nebyl doposud vyjasněn některým z nejvyšších soudů. „Interpretativní“ norma je pravě retroaktivní již jen proto, že vylučuje jiné možné výklady starého práva, které finálně přísluší vyjasnit moci soudní (rozhodnutí 1 BvL 5/08, bod 56). To samozřej-

mě neznamena, že takovéto interpretativní zákony budou pro jejich pravou retroaktivitu vždy neústavní. Neústavní takováto úprava nebude (krom případů podaných v bodě 47 shora) typicky v situaci, pokud starý zákon nemohl poskytnout svým adresátům žádné legitimní očekávání, např. proto, že byl nesrozumitelný a matoucí v míře zpochybňující jeho samotnou ústavnost.

VII. B.

Aplikace obecných východisek na nynější věc

51. Ústavní soud předně nemůže přehlédnout, že intertemporální pravidlo § 155 odst. 4 zákona o odpadech je (podobně jako odst. 5 tamtéž – k tomu níže) formulováno temně a mlhavě. To je vidět o to více, srovná-li čtenář zákona toto (jemně řečeno) velmi nestandardní pravidlo se standardními přechodnými ustanoveními v dalších odstavcích § 155.
52. Podle § 155 odst. 3 zákona o odpadech platí, že 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.
53. Naopak další dva odstavce se tomuto pravidlu vymykají. Napadený § 155 odst. 4 zákona o odpadech, zjednodušeně vyjádřeno, fakticky ruší poplatkovou povinnost původce odpadu vůči povinným subjektům za část odpadů (tzv. využitelný odpad pro technické zabezpečení skládky), které byly určeny k využití na skládce a se kterými bylo před 1. 1. 2021 (tj. před účinností nového zákona o odpadech) na skládce nakládáno po nabytí účinnosti novely č. 229/2014 Sb. Navazující § 155 odst. 5 téhož zákona pak stanoví, že za tytéž odpady provozovatel skládky nevytváří tzv. finanční rezervu. Obě ustanovení zjevně míří jen na situace před 1. 1. 2021, neboť počínaje tímto datem již problematiku kompletně upravuje nový zákon o odpadech.
54. Ústavní soud dále posoudí ústavnost obou napadených ustanovení zvlášť, a to nejprve ústavnost § 155 odst. 4 (část VII. B. 1.), poté ústavnost § 155 odst. 5 (část VII. B. 2.).

VII. B. 1.

K ústavnosti § 155 odst. 4 zákona o odpadech

55. Před posouzením ústavnosti samotného § 155 odst. 4 zákona o odpadech Ústavní soud nejprve rozebere regulaci poplatku za ukládání odpadů na skládce podle starého zákona o odpadech, včetně vzniku povinnosti původce odpadu a provozovatele skládky uhradit částky odpovídající poplatku [část (a)]. Zákonodárce zjevně sledoval přijetím sporného ustanovení závazný výklad starého zákona do minulosti [část (b)], což bere Ústavní soud v potaz zejména při úvahách o ústavnosti retroaktivity ve vztahu k obcím jako příjemcům poplatku. Ve vztahu k obcím je napadený § 155 odst. 4 zákona o odpadech protiústavní nehledě na to, zda jde o situace retroaktivity pravé, či retroaktivity nepravé [část (c)]. Naopak ve vztahu ke Státnímu fondu životního prostředí jako příjemci poplatku není napadené ustanovení protiústavní [část (d)].
- (a) Regulace poplatku za ukládání odpadů na skládce podle starého zákona o odpadech
56. Účelem poplatku za ukládání odpadů na skládce, ať již podle starého, tak podle nového zákona o odpadech, je motivovat ke snižování tvorby odpadu. Tento poplatek je účelovou a nenávratnou peněžitou dávkou, jejímž uhrazením vzniká ekvivalentní protiplnění v podobě mož-

- nosti ukládat odpad na skládce (rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2015 č. j. 4 As 218/2014-58, Skládka odpadů Lověšice, body 28 a 29).
57. Poplatek za ukládání odpadů na skládky se skládal ze dvou složek. Základní složka poplatku se platila za uložení odpadu, za uložení nebezpečného odpadu se dále platila riziková složka (§ 46 odst. 1 starého zákona o odpadech).
58. Příjemcem poplatku byly obce a Státní fond životního prostředí. Poplatek byl příjmem obce, na jejímž katastrálním území se skládka nacházela, a fondu, který s ním dále nakládal ve smyslu zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (§ 46 odst. 3 starého zákona o odpadech).
59. Příjmem obce byla základní složka poplatku. Naopak riziková složka poplatku byla příjmem Státního fondu životního prostředí. Výši sazby základní a rizikové složky poplatku stanovila příloha č. 6 k starému zákonu o odpadech (§ 48 téhož zákona).
60. Poplatníkem poplatku byl původce odpadu (§ 45 odst. 1 starého zákona o odpadech). Původcem odpadu byla právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejichž činnosti vznikají odpady, nebo právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, které provádějí úpravu odpadů nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení odpadů, a dále obec od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stala vlastníkem tohoto odpadu [§ 4 odst. 1 písm. x) starého zákona o odpadech].
61. Pokud byla původcem odpadu obec a ukládala odpad na skládku, která je na jejím katastrálním území, nevybírala se od této obce základní složka poplatku (§ 46 odst. 4 téhož zákona).
62. Poplatek platil i ten původce, který byl sám provozovatelem skládky, jestliže tato skládka byla na jeho vlastním pozemku (§ 45 odst. 2 téhož zákona).
63. Důležitou výjimku, o kterou v nynější věci jde, stanovil § 45 odst. 3 starého zákona o odpadech. Podle něj se poplatky neplatily za ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky v souladu se schváleným projektem a provozním řádem skládky. Technologickým materiálem nebyl odpad, který je ukládán nad rámec projektu určujícího nezbytné množství. Ministerstvo životního prostředí mělo stanovit prováděcím právním předpisem požadavky na ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky včetně procentuálního omezení pro ukládání odpadů jako technologického materiálu. S účinností novely č. 229/2014 Sb. od 1. 1. 2015 se v zákoně výslovně uvádělo, že celkové množství 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 (§ 45 odst. 3 starého zákona o odpadech, jehož finální znění bylo účinné od 1. 10. 2015 až do 31. 12. 2020). Důvodem přijetí této úpravy bylo masivní zneužívání předchozího znění výluky podle § 45 odst. 3, kde v samotném textu zákona žádná podobná procentuální limitace nebyla (srov. k tomu např. stenoáznam z jednání Senátu ze dne 27. 8. 2014).
64. Poplatek od původce odpadu vybíral provozovatel skládky při uložení odpadů na skládku. Provozovatel skládky potvrdil původci vybrání poplatku. Provozovatel skládky odváděl vybrané poplatky příjemci poplatku vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce a současně ho informoval o dlužných poplatecích (§ 46 odst. 2 starého zákona o odpadech). „V praxi je však sběr a svoz odpadků zajišťován svozovými společnostmi, které náklady na poplatek zahrnují do cenotvorby za své služby – obce a podnikatelé tak poplatek ve skutečnosti platí zprostředkovaně skrze svozové společnosti.“ [Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku 676/0, vládní návrh zákona o odpadech, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna,

VIII. volební období 2017–2021, příloha: Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), s. 123].

65. Provozovatel skládky v souvislosti s poplatkovými povinnostmi musel vybírat poplatky za uložení odpadů na skládku a odvádět je příjemci poplatku. Aby příjemci měli přehled, zda původci plní svoji poplatkovou povinnost, zákon ukládal provozovateli skládky informační povinnost, konkrétně informovat oprávněné příjemce o dlužnících [§ 21 odst. 1 písm. d) starého zákona o odpadech].
66. Poplatková povinnost vznikala původcům odpadu přímo ze zákona, a to již v okamžiku uložení odpadu na skládku. Rovněž výjimka z této povinnosti plynula přímo ze zákona (viz shora citovaný § 45 odst. 3 téhož zákona). Provozovatel skládky tyto poplatky pouze vybíral [§ 21 odst. 1 písm. d) téhož zákona]. Jinými slovy, provozovatel skládky si sice sám vybíral, který odpad využije na technické zabezpečení skládky, ale to, že za uložení takového odpadu nevzniká poplatková povinnost, stanovil zákon a nebylo právem provozovatele o tom autoritativně rozhodovat vůči jednotlivým původcům odpadu. Provozovatel neměl při výběru poplatků vrchnostenské postavení (rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2023 č. j. 1 As 11/2022-94, AVE CZ, body 29 a 30).
67. Zákon sankcionoval porušení povinnosti zaplatit poplatek jak u původce odpadu, tak u provozovatele skládky. Pokud původce nezaplatil poplatek ve stanovené výši, uložil mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím na návrh příjemce poplatku (§ 46 odst. 2 starého zákona o odpadech). Kontrolu placení poplatků u provozovatele skládky prováděla obec a krajský úřad, na jejichž katastrálním území ležela skládka (§ 46 odst. 5 téhož zákona).
68. Pokud provozovatel skládky neodvedl obci nebo Státnímu fondu životního prostředí vybraný poplatek ve stanovené lhůtě, uložil mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím na návrh příjemce poplatku. Za neodvedený poplatek se platil úrok z prodlení ve výši 0,5 promile ze zadržené částky denně. Úrok z prodlení byl příjmem obce. Poplatky a úrok z prodlení vymáhal příslušný správce daně podle katastrálního území, na kterém je skládka umístěna (§ 47 starého zákona o odpadech).
69. Provozovatel skládky měl v poplatkové soustavě v oblasti odpadového hospodářství zvláštní postavení. Poplatky vybíral ve prospěch jejich příjemců. Provozovatel skládky byl pouze jakýmsi mezičlánkem, který vybrané poplatky odváděl jejich příjemci, tj. obci nebo Státnímu fondu životního prostředí. I poplatky vybrané později než při uložení odpadu na skládku byl provozovatel skládky povinen odvést příjemci poplatku v souladu s § 46 odst. 2 starého zákona o odpadech k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce poté, co poplatek fakticky vybral (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016 č. j. 2 As 8/2016-32, Ekoservis Ralsko, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012 č. j. 9 Ca 209/2009-40, č. 2807/2013 Sb. NSS).
70. Pokud původce odpadu řádně nezaplatil poplatek za ukládání odpadu na skládce, nepřešla jeho platební povinnost na provozovatele skládky; ten byl ale v takovém případě povinen informovat příjemce poplatku o dlužných poplatcích. Provozovatel neměl povinnost odvést poplatek, který nebyl původcem uhrazen. Pokud provozovatel skládky umožnil uložení odpadu na skládce, ale původce odpadu nezaplatil poplatek, provozovatel se dopustil přestupku. Správní orgán měl jednak na návrh příjemce poplatku vyměřit původci odpadu (§ 46 odst. 2 starého zákona o odpadech) dlužný poplatek, jednak uložit provozovateli skládky sankci, protože v okamžiku uložení odpadu nevybral poplatek (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012 č. j. 9 Ca 209/2009-40, č. 2807/2013 Sb. NSS).
71. Provozovatel skládky odpovídal veřejnoprávně (do 30. 6. 2017 šlo o správní delikt provozovatele, od 1. 7. 2017 o přestupek), nejenom pokud porušil povinnost vybrat poplatek při uložení

odpadu na skládce, ale též pokud porušil povinnost odvést vybraný poplatek oprávněnému příjemci nebo informovat příjemce o dlužných částkách (§ 66 odst. 5 starého zákona o odpadech).

(b) Záměr historického zákonodárce směřoval k závaznému výkladu starého zákona o odpadech

72. Předtím, než Ústavní soud posoudí ústavnost § 155 odst. 4 zákona o odpadech, musí přihlídnout k tomu, k jakému výsledku vlastně zákonodárce nyní (velmi nezvyklou) úpravou směřoval.
73. Záměr historického zákonodárce lze dovozovat především z důvodové zprávy, parlamentních rozprav a historického kontextu přijetí zákona.
74. Jak již Ústavní soud vysvětlil výše, § 155 odst. 4 (podobně jako § 155 odst. 5) se do výsledné podoby zákona o odpadech dostal na základě pozměňovacího návrhu. Obsahově shodné pozměňovací návrhy podali dva poslanci, nejprve Antonín Staněk, poté Jan Zahradník. Zatímco prvně zmíněný návrh neuspěl v hospodářském výboru Poslanecké sněmovny, návrh druhého poslance se stal základem pozměňovacího návrhu obsaženého v usnesení garančního výboru pro životní prostředí č. 119 z 26. schůze konané dne 29. 4. 2020 (pod bodem č. 15), který posléze Poslanecká sněmovna (i přes nesouhlas Senátu) přijala.
75. Poslanci i senátoři mezi návrhy poslanců Staňka a Zahradníka nijak nerozlišovali, což plyne z průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně i Senátu. Později přijatý pozměňovací návrh, byť formálně přišel z návrhu poslance Zahradníka, tak poslanci i senátoři dále běžně nazývali návrhem poslance Staňka (takto poslanec František Elfmark v průběhu druhého čtení a poslankyně Dana Balcarová, která během projednávání návrhu zákona vráceného Senátem stejný návrh kritizuje jako „návrh poslance Staňka“) i poslance Zahradníka (takto poslankyně Jana Krutáková, která v průběhu třetího čtení kritizovala návrh poslance Zahradníka).
76. Protože poslanci nijak nerozlišovali mezi oběma pozměňovacími návrhy, Ústavní soud dále přihlídně k záměru obou poslanců, kteří předložili obsahově zcela totožné pozměňovací návrhy. Souhlas s jejich argumentací lze usuzovat z toho, že tento návrh ve výsledku získal podporu většiny tehdejší Poslanecké sněmovny.
77. Pozměňovací návrhy obou poslanců vyšly z toho, že dosavadní zákonná úprava poplatku za ukládání odpadu byla nejasná a potřebuje upřesnění. Pozměňovací návrh poslance Staňka byl odůvodněn, zjednodušeně řečeno, tak, že jde o „zpřesnění rozsahu poplatkové povinnosti původce odpadu k poplatku za ukládání odpadu podle ustanovení § 45 odst. 1“ starého zákona o odpadech, „ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti vládního návrhu zákona o odpadech“. Upozorňovalo se tu na obtížnost určení přesného rozsahu poplatkové povinnosti původce odpadu po novele č. 229/2014 Sb., účinné od 1. 1. 2015, na to, že této novele nebyly až do 31. 12. 2016 přizpůsobeny prováděcí právní předpisy a na „právní nejistotu“ provozovatelů skládek i jednotlivých původců odpadu: „Navržená úprava přechodných ustanovení vládního návrhu zákona o odpadech tak staví pro původce odpadů i provozovatele skládky najisto, že v případě, kdy v souladu s integrovaným povolením a provozním řádem skládky využíval provozovatel skládky k tomu určené odpady přijaté na skládce od původců odpadu na terénní úpravy či výrobu výrobků či odpady jiným způsobem využíval za konkrétním vymezeným účelem na skládce namísto jiných materiálů, které nejsou odpady, nelze takovou činnost považovat za odstraňování odpadů. V takových případech pak ani nemohla vzniknout původcům odpadu poplatková povinnost k poplatku za ukládání odpadů podle zákona o odpadech.“

78. Jako interpretující či vyjasňující dosavadní právní úpravu chápal svůj (textem totožný) návrh též poslanec Zahradník. Podle něj se pravidlo v § 155 odst. 4 a 5 „týká materiálů, které byly řádně v souladu s integrovaným povolením a provozním řádem skládky na skládku uloženy a byly využity jako technické zabezpečení té skládky na vybudování hrází, cest, zpevnění svahů a jako takové nebyly v minulosti zpoplatněny. Věc je taková, že nyní třeba město Čáslav chce vymoci zpětně vyplacení těchto jaksi domnělých poplatků zpátky. Ale nebyly to odpady, byly to materiály na technické zabezpečení skládky. V tom je meritum věci. Nejvyšší správní soud několikrát takovéto snahy již zamítl“.
79. Smyslem zákona tedy bylo zjevně poskytnout závazný (autentický) výklad staré právní úpravy před účinností nového zákona, a to v podobě intertemporální normy obsažené v novém zákoně. Poslanec Zahradník dokonce přímo označil věc, na kterou se snažil nově formulovaným pravidlem zpětně dosáhnout (pohledávky města Čáslav v souvislosti s tamní skládkou – viz předchozí bod). Jak však Ústavní soud obsáhle vysvětlil výše, takovéto „interpretativní“ zákony jsou již z povahy věci pravě retroaktivní (body 48 násl. shora), a proto též zásadně neústavní (srov. bod 50 *in fine* shora). Ústavní soud stručně zdůrazňuje, že pokus zákonodárce provést závazný výklad zákona do minulosti je v právním státu zásadně nepřipustný. Zatímco moc zákonodárná vytváří právní normy s účinky do budoucnosti, moc soudní význam platných právních norem nalézá – a to nevyhnutelně s účinky do minulosti.
80. Demokratický právní stát poskytuje zákonodárci legitimitu v čase. Demokratická odpovědnost Parlamentu se vztahuje k přítomnosti a budoucnosti. Legislativní rozhodnutí přijatá Parlamentem v minulosti mají svou vlastní demokratickou legitimitu. Historický kontext legitimacy nelze jednoduše eliminovat retroaktivním přístupem současného zákonodárce. Zákon odvozuje pro minulost svou demokratickou legitimitu výhradně z kontextu tehdejšího rozhodování, nikoli z kontextu současného. I na základě principu demokracie proto musí zasahování zákonodárce do v minulosti uzavřených stavů zůstat výjimkou. Tento zákaz rozhodně nelze obcházet „interpretativními“ zákony (podobně v bodě 49 shora citovaného rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 1 BvL 5/08, bod 54).
- (c) Ustanovení § 155 odst. 4 zákona o odpadech je ve vztahu k obcím jako příjemcům poplatku protiústavní
81. Ústavní soud nyní přechází k posouzení otázky, zda je model, který zvolil zákonodárce v § 155 odst. 4 zákona o odpadech, protiústavní.
82. Nárok příjemce na úhradu poplatku vznikl na základě složené právní skutečnosti, což činí použití standardních pravidel o pravé či nepravé retroaktivitě na § 155 odst. 4 zákona o odpadech poněkud komplikovanější.
83. Právo na úhradu poplatku vzniklo příjemci okamžikem uložení odpadu na skládku. K tomuto okamžiku vznikla původci poplatková povinnost, kterou plnil vůči provozovateli skládky jako platebnímu místu. Ústavní soud opakuje, že provozovatel vybíral poplatky ve prospěch příjemce a dále je měl povinnost příjemci odvést. Poplatková povinnost vznikla přímo na základě zákona, nebylo proto třeba žádného rozhodnutí. Příjemce poplatku se mohl domáhat u krajského úřadu uložení povinnosti zaplatit poplatek jak proti původci, tak proti provozovateli (pokud provozovateli původce poplatek uhradil a provozovatel jej přesto příjemci neodvedl). Rozhodnutí krajského úřadu bylo čistě deklaratorní.
84. Věc však byla dále komplikována tím, že poplatková výluka pro odpady uložené na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky (za které se neplatil poplatek) mohla být finálně určitelná až na sklonku kalendářního roku, neboť zákon omezoval tuto výlučku v maximální výši 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce

(viz bod 63 shora). Teprve na sklonku každého kalendářního roku tak provozovatel měl možnost vědět, kolik vlastně činí 20 % celkové hmotnosti odpadů, za které se neplatil poplatek.

85. U všech odpadů uložených až do konce roku 2020 se tak právní skutečnosti v úplnosti staly v době účinnosti starého zákona o odpadech (uložení odpadu na skládku a v ten samý okamžik vzniklé právo obce na úhradu poplatku; na sklonku každého kalendářního roku určitelná výjimka pro odpady uložené na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky). Takto nastalé právní skutečnosti založily právní účinky opět podle starého zákona o odpadech (právo příjemce poplatku na jeho uhrazení, kterého se mohl dle okolností domáhat buď po původci, anebo po provozovateli skládky). Rovněž sankce za porušení povinnosti původce odpadu či provozovatele skládky byla časově ukotvena k okamžiku, kdy byl odpad uložen a současně měl být poplatek vybrán.
86. Ústavní soud tedy uzavírá, že § 155 odst. 4 zákona o odpadech fakticky zrušil placení části poplatku („... 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.“) vůči původci, který odpad na skládku uložil za platnosti starého zákona o odpadech, tedy nejpozději do konce roku 2020. Zákonodárce zrušil zpětně již vzniklé poplatkové povinnosti, tj. zrušil právní následky založené právními skutečnostmi, které se v úplnosti staly v době účinnosti starého zákona.
87. Nový zákon v § 155 odst. 4 zjevně míří do minulosti, neboť říká, že původce neměl poplatek platit podle úpravy před účinností nového zákona. Napadené ustanovení se nemohlo použít na žádné nové skutečnosti vznikající od účinnosti nového zákona (na ty se použila již nová úprava poplatkové povinnosti podle nového zákona), směřovalo jen a pouze do minulosti. Zákonodárce se zjevně snažil poskytnout závazný výklad starého zákona o odpadech do minulosti [viz část (b) shora]. Zatímco ještě k 31. 12. 2020 měl příjemce poplatku nárok na úhradu poplatku, následující den mu nový zákon řekl, že žádný takový nárok nemá a vlastně ani nikdy neměl. Je dokonce možné (pro vznik práva příjemce na úhradu poplatku to však nehraje žádnou roli, neboť toto právo vzniklo již uložením odpadu na skládku), že původci či provozovateli byla povinnost zaplatit poplatek uložena před rokem 2021 též správním rozhodnutím. Pokud tedy § 155 odst. 4 zákona o odpadech říká, že se část tam uvedeného poplatku podle starého zákona neplatí, zjevně míří k tomu, že neměla být placena podle starého zákona před rokem 2021.
88. Takovýto výklad je sice v souladu s textem napadeného ustanovení a se záměrem historického zákonodárce (viz shora uvedené parlamentní debaty), je však zjevně excesivní, protože v podstatě *ex post facto* říká, že právní skutečnosti, které se udály před rokem 2021 v souladu se starým právem (např. placení a odvody poplatků, platební výměry apod.), se vlastně udály v rozporu s právem.
89. Nyní přezkoumávanou normu tak lze (navzdory vůli historického zákonodárce) vyložit i jinak, tedy jako prominutí platby poplatku těm, kteří k prvnímu dni účinnosti nového zákona o odpadech poplatek neuhradili. Takového prominutí by nastalo ke dni účinnosti nového zákona o odpadech, tedy k 1. 1. 2021. Posouzení ústavnosti takto vyloženého zákona se pak bude logicky lišit v závislosti na tom, zda byl poplatek odpuštěn ve vztahu k obci, či ve vztahu ke Státnímu fondu životního prostředí.
90. Základní složka poplatku za uložení odpadu byla příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží (§ 48 odst. 1 starého zákona o odpadech, více k tomu body 58 a 59 shora). Ústavní soud předesílá, že si je vědom, že vztah mezi obcí jako příjemcem poplatku a provozovatelem skládky, respektive původcem odpadu, je vztahem veřejnoprávním. Nejde ovšem o vztah mezi státem či jeho orgánem a poplatníkem (jako je tomu u odvodu poplatku Státnímu fondu životního prostředí).

91. Obec není a nikdy nebyla státem či jeho orgánem. Místní samospráva je nezastupitelnou složkou demokratického právního státu. Garance práva územních samosprávných celků na samosprávu je klíčovou složkou vertikální dělby moci a jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu představuje samotný ústavní základ práva na samosprávu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Je třeba zdůraznit, že zákonné zásahy do práva na samosprávu musí – s ohledem na ústavní základ práva na samosprávu – obstát v testu proporcionality [shodně nález ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.) – Dluhová brzda veřejných rozpočtů aneb hospodaření územních samosprávných celků, body 82 a 98].
92. Prominutí poplatku počínaje účinností nového zákona by bylo lze hodnotit jako nepravou retroaktivitu, která je obecně přípustná. V nynějším případě je však třeba zdůraznit, že zákonodárcův zásah mířil na existující majetková práva obcí, odňal jim část jejich pohledávek. Takovýto zásah je velmi intenzivní, musel by být proto opodstatněn vskutku naléhavým veřejným zájmem (srov. bod 42 shora). Na druhé misce pomyslných vah tu totiž leží nikoli pravomoci státu, ale majetková práva obcí. Ta jsou ústavně chráněná, jak Ústavní soud právě vysvětlil.
93. Obcím, které byly příjemci poplatku, podle staré právní úpravy vzniklo před rokem 2021 právo na úhradu poplatku. Právě uvedené má zásadní dopady pro legitimní očekávání obcí jako příjemců poplatku a ochranu jejich důvěry v objektivní právo. Za prominutím části poplatků počínaje 1. 1. 2021 nestojí žádné legitimní důvody, které by Ústavní soud mohl zvážit. Cíl, který napadenou úpravou zákonodárce sledoval (vyložit starou a zrušenou právní úpravu s účinky do minulosti, zde dokonce s cílem ovlivnit konkrétní běžící spory), je sám o sobě protiústavní a v tomto ohledu, ve vztahu k subjektu jinému, než je stát sám, nehodný jakékoli ochrany. Ústavní soud tu tedy nemá vlastně co poměřovat, protože na přijetí napadené právní úpravy žádný legitimní zájem nebyl.
94. Ani u původců odpadů či provozovatelů skládek se nemohla před rokem 2021 vytvořit důvěra hodná ústavní ochrany v budoucí přijetí nyní napadeného § 155 odst. 4 zákona o odpadech. Toto pravidlo bylo totiž od okamžiku schválení v Poslanecké sněmovně v září 2020 (ale vlastně i předtím, již od léta 2020) terčem ostré kritiky pro jeho protiústavnost. Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně právě s návrhem na vypuštění tohoto ustanovení pro jeho protiústavnost (a též pravidla v § 155 odst. 5). Nejistota, zda návrh zákona o odpadech projde právě v tomto znění, trvala až do počátku prosince 2020 (více k tomu část VI. shora). A je třeba dodat, že navrhovatelka napadla ústavnost nové úpravy již v březnu 2021, čímž dále oslabil legitimní očekávání beneficentů nové právní úpravy.
95. Naproti tomu hodna ústavní ochrany je zklamaná důvěra obcí v trvalou vymahatelnost jejich existujících práv. V potaz je třeba vzít též to, že nyní jde o legitimní očekávání v podobě majetkového nároku.
96. Legitimní očekávání v podobě jasného a specifikovaného majetkového nároku je přitom tam, kde existuje rozumné a legitimní očekávání nabytí majetku. Aby bylo očekávání legitimní, je nutné, aby bylo založeno zákonným ustanovením nebo právním aktem vztahujícím se k dotčenému majetkovému zájmu. Vždy je třeba posoudit, zda okolnosti případu jako celek zakládají u stěžovatele nárok na věcný zájem chráněný článkem 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (rozsudky ESLP ze dne 27. 5. 2010 *Saghinadze a ostatní proti Gruzii*, č. 18768/05, § 103; ze dne 15. 11. 2016 *Keriman Tekin a ostatní proti Turecku*, č. 22035/10, § 41; ze dne 7. 9. 2021 *Sakskoburggotski a Chrobok proti Bulharsku*, č. 38948/10 a 8954/17, § 177 a 178; ze dne 18. 11. 2021 *Ahmadova proti Ázerbajdžánu*, č. 9437/12, § 28; případně rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 12. 2016 *Béláné Nagy proti Maďarsku*, č. 53080/13, § 77 až 79).

97. Není pochyb, že obce měly legitimní očekávání ohledně takových poplatků, které jim nebyly odvedeny jen v důsledku porušení starého zákona o odpadech. Není podstatné, že výpočet přesné výše poplatku mohl být sporný s ohledem na to, že obce neměly přesné informace o rozsahu uložených odpadů. V takovém případě to byli provozovatelé skládek, kteří porušili své zákonné povinnosti a řádně obce neinformovali.
98. Zákon, který ze dne na den promínil část poplatků vzniklých před rokem 2021, tak bez jakéhokoli legitimního důvodu odňal obcím existující právo na úhradu části poplatku. Ústavní soud opakuje, že obcím vzniklo právo na poplatek již v okamžiku uložení odpadu na skládku, přičemž složená právní skutečnost byla završena na konci každého kalendářního roku (nejpozději tedy 31. 12. 2020), to pro uplatnění 20% výjimky provozovatelem skládky pro odpady uložené na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky v daném kalendářním roce (§ 45 odst. 3 starého zákona o odpadech).
99. I pokud tedy Ústavní soud vyloží napadený § 155 odst. 4 zákona o odpadech „jen“ jako prominutí dosud neuhrazených poplatků, taková právní úprava v žádném případě nemůže obstát. Jde o neústavní nepravou retroaktivitu (retrospektivu), kdy zákon bez legitimního důvodu, zato s okamžitou účinností a bez jakýchkoli dalších podmínek, odňal obcím jejich existující majetková práva.
- (d) Ustanovení § 155 odst. 4 zákona o odpadech není protiústavní, co se týče odnětí nároku na poplatek, který vznikl Státnímu fondu životního prostředí České republiky
100. Majetkové nároky obcí na základní složku poplatku je třeba ochránit, v tomto ohledu je skutku napadená úprava k tíži obcí jako subjektů odlišných od státu či jeho orgánů. Jinak tomu ale je u povinnosti odvádět rizikovou složku poplatku, která je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky.
101. Státní fond životního prostředí České republiky byl zřízen zákonem o Státním fondu životního prostředí České republiky, jako jiná státní organizace. Rozsah činnosti vymezuje statut fondu. Správcem fondu je Ministerstvo životního prostředí (§ 1 téhož zákona).
102. Ústavní soud výše vyložil § 155 odst. 4 zákona o odpadech restriktivně tak, že zákon tímto ustanovením promínil placení ještě nezaplaceného poplatku (viz bod 89 shora). Otázka, zda zákonodárce promíne poplatek, který je příjmem státu či jeho orgánů, je politické rozhodnutí Parlamentu, samozřejmě za podmínky, že se tak stalo bez porušení norem ústavního pořádku (takovéto prominutí například nesmí být diskriminační, zákonodárce nesmí při jeho přijetí porušit pravidla legislativního procesu chráněná ústavním pořádkem apod.). Jinak ale není na Ústavním soudu, aby hodnotil vhodnost takového kroku zákonodárce. Toto posouzení „náleží do kompetence demokraticky zvoleného zákonodárce. Pokud by k němu Ústavní soud přistoupil, vstupoval by do pole jednotlivých politik, jejichž racionalitu nelze z hlediska ústavnosti dost dobře hodnotit“ [nález ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 87/20 (N 97/106 SbNU 84; 232/2021 Sb.) – Daňový balíček pro rok 2020, bod 100, s citací starší judikatury].
103. Navrhovatelka kritizuje, že zrušení poplatkové povinnosti ohrozí ústavně chráněné zájmy životního prostředí, neboť se fakticky vyprazdňují prostředky státu v oblasti odpadového hospodářství. Zákonodárce má však velmi široké pole úvahy, jakým způsobem bude chránit životní prostředí. Totéž platí pro nastavení daňové či poplatkové politiky. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že nemůže přezkoumávat souladnost daňové politiky s ostatními politikami státu, neboť by se ocitl „na tenkém ledě“ ne vždy průkazných analýz. Je to právě zákonodárce, komu přísluší posoudit výsledky těchto analýz, vyvodit z nich politické konsekvence a zvážit případnou vhodnost a nezbytnost daňové úpravy. Jsou to členové zákonodárského sboru, kteří za případný neúspěch zvoleného řešení nesou politickou odpovědnost (opět nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 100).

104. Podobně se k pozitivním závazkům smluvních států chránit životy a zdraví v oblasti odpadového hospodářství staví též Evropský soud pro lidská práva. Ten také státu přiznává velmi široký prostor uvážení, jak základní práva ochránit. Soud chránící základní práva by měl zakročit jen při zjevném excesu (srov. k povinnostem státu na úseku odpadů pilotní rozsudek ESLP ze dne 30. 1. 2025 *Cannavacciuolo a další proti Itálii*, č. 51567/14, § 381 a 396).
105. Navrhovatelce a vládě lze přisvědčit v tom, že napadená ustanovení jistým způsobem skutečně „zvýhodňují“ ty subjekty, které v minulosti neodvedly za příslušnou část (technicky využitelného) odpadu poplatek či nevytvořily finanční rezervu (navrhovatelka v této souvislosti hovoří o „legalizaci postupu nepoctivých subjektů“). To samo je však nečiní rozpornými s ústavním pořádkem. Nejde totiž o ústavně nepřijatelné odlišné zacházení (čl. 1 Listiny) ani o protiústavní diskriminaci, resp. o rozlišování subjektů na základě některého ze zakázaných kritérií (čl. 3 odst. 1 Listiny). Ústavní soud uznává, že přechodná pravidla jsou v tomto ohledu mimořádně nešťastná, protože vskutku zvýhodňují „neplatiče“ před osobami poctivě dodržujícími zákonné povinnosti, ani to však není samo o sobě důvodem pro vyslovení protiústavnosti napadené úpravy (ve vztahu ke státu).

VII. B. 2.

K ústavnosti § 155 odst. 5 zákona o odpadech

106. Z podobné logiky jako v předešlém oddíle vyšel Ústavní soud též u pravidla § 155 odst. 5 zákona o odpadech, který ve vztahu k odpadům vymezeným v § 155 odst. 4 téhož zákona nevyžaduje vytvářet finanční rezervu podle § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 starého zákona o odpadech. Ústavní soud nejprve stručně vysvětlí povinnost vytvářet finanční rezervu podle starého zákona o odpadech [část (a)] a pak vysvětlí, proč retroaktivní dopady na tyto vztahy nejsou protiústavní [v části (b)].

(a) Povinnost provozovatele skládky vytvářet finanční rezervu

107. Starý zákon o odpadech stanovil povinnost provozovatelů skládky vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Vytváření finanční rezervy představuje povinné zajišťovací opatření, které má zabránit neprovedení sanace skládky z důvodu platební neschopnosti jejího provozovatele (Jančářová, I. Právo životního prostředí: zvláštní část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 472). Není totiž vyloučeno, že provozovatel skládky se dostane do špatné hospodářské situace, která mu znemožní řádně ukončit provoz skládky. Finanční rezerva má za cíl, aby náklady spojené s koncem skládky byly alespoň v nezbytné míře pokryty. Jinak řečeno, zákonná povinnost tvorby finanční rezervy má předejít situacím, kdy finanční náklady spojené s ukončením provozování skládky ponesou daňoví poplatníci, resp. veřejné rozpočty, a to v plné výši.
108. Zajišťovací účel finanční rezervy potvrdila s odkazem na důvodovou zprávu ke starému zákonu o odpadech též judikatura správních soudů. Podle Nejvyššího správního soudu je tato rezerva vytvářena proto, „aby byly v průběhu provozu skládky získány a soustředěny finanční prostředky na zabezpečení její rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky. Proces rekultivace a asanace přitom zahrnuje celé skládkové těleso, tedy i odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky. Jestliže tento odpadní materiál jakožto součást skládkového tělesa podléhá procesu rekultivace, logicky je třeba i jeho množství zahrnout do výpočtu finanční rezervy.“ (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2020 č. j. 7 As 54/2019-88, č. 4098/2021 Sb. NSS, AVE CZ, bod 31).

109. Peněžní prostředky této rezervy se ukládaly na zvláštní účet v bance. Prostředky finanční rezervy nemohly být předmětem nařízení a provedení výkonu rozhodnutí ani zahrnuty do majetkové podstaty provozovatele skládky, majitele skládky nebo jejich právních nástupců (§ 49 starého zákona o odpadech). Peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy převáděl provozovatel skládky na zvláštní vázaný účet vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce (§ 50 odst. 3 starého zákona o odpadech). Zákon stanovil též podmínky čerpání rezervy a výši této rezervy (§ 51 tamtéž).
110. Rovněž porušení povinnosti vytvářet finanční rezervu bylo postižitelné jako správní delikt, respektive počínaje 1. 7. 2017 jako přestupek.

(b) Zpětné zrušení povinnosti provozovatele skládky vytvářet finanční rezervu ve vztahu k odpadům vymezeným v § 155 odst. 4 zákona o odpadech (§ 155 odst. 5) není protiústavní

111. Prává retroaktivita pravidla obsaženého v § 155 odst. 5 zákona o odpadech je evidentní, neboť toto pravidlo nebylo možno použít jinak než retroaktivně, s účinky před účinností nového zákona (1. 1. 2021). Pokud totiž zákonodárce s účinností od 1. 1. 2021 stanovil, že za odpady podle § 155 odst. 4 „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“, je jasné, že toto pravidlo nenormuje lidské chování do budoucna, ale naopak říká, co mělo být po právu v minulosti. Jde o snahu zákonodárce závazně určit správný výklad starého práva, tedy o snahu vytvořit pro minulost závazné (interpretativní) pravidlo v novém zákoně. To je s ohledem na shora uvedené ústavně nepřijatelné, jde o pravou retroaktivitu.
112. Na druhou stranu v úzce vymezených případech může právě retroaktivní právní úprava ústavně obstát. Jak již Ústavní soud výše uzavřel, pokud taková právní úprava je ku prospěchu určitých osob a současně nejde přímo k tíži žádného jednotlivce nebo právnické osoby, je ústavně přípustná (bod 47 shora). Ustanovení § 155 odst. 5 zákona o odpadech tyto podmínky splňuje.
113. Protože však jsou v nynějším případě v sázce ústavně chráněné hodnoty ochrany životního prostředí (čl. 7 Ústavy), respektive právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), zvážil Ústavní soud, zda snad nelze dovodit zákaz právě retroaktivity s ohledem na jiné ústavně chráněné hodnoty či práva.
114. Argumentuje-li navrhovatelka principem „znečišťovatel platí“, nejde o princip českého ústavního práva, který by sám o sobě zakládal pro Ústavní soud referenční kritérium přezkumu ústavnosti zákonů (byť tento princip jistě může být použit při výkladu jiných ústavních principů, v českém ústavním pořádku obsažených). Je na státu, který dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy), aby zajistil, že nebude zasaženo do jádra práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Zda k tomuto využije nástroje ekonomické (včetně uplatnění principu „znečišťovatel platí“), nebo nástroje jiné (či jejich vzájemnou kombinaci), je věcí politiky určované Parlamentem a vládou. Zde se Ústavní soud musí zdržet zásahu do politických úvah. Podpůrně lze ostatně odkázat též na právo Evropské unie, které sice zásadu „znečišťovatel platí“ uvádí mezi politikami Evropské unie v oblasti životního prostředí (čl. 191 odst. 2 první podstavec Smlouvy o fungování Evropské unie), v praxi ale ponechává členským státům poměrně široké uvážení, jak ochrany životního prostředí i naplnění této zásady dosáhnout (rozsudek SDEU ze dne 25. 2. 2010, C-172/08, *Pontina Ambiente*, body 36 až 38).
115. Za jádro práva na příznivé životní prostředí Ústavní soud označil „závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka“ [nález ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (N 16/104

SbNU 135; 124/2021 Sb.) – K omezení účasti tzv. ekologických spolků ve správních řízeních, bod 89].

116. V nynějším případě jde o zpětné zrušení povinnosti vytvářet rezervu k části odpadů. Ovšem jen v důsledku napadených ustanovení (dopadajících pouze na úzce vymezenou část odpadů na skládce v první fázi provozu skládky, se kterými je nakládáno po právu na základě integrovaného povolení) a při existenci dalších možností státu k ochraně životního prostředí nemohlo dojít v důsledku retroaktivity (zpětného zrušení povinnosti utvářet finanční rezervu) k zásahu do podstaty práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Z povahy rezervy plyne, že její případná (ne)dostatečnost se projeví až v budoucnu – při likvidaci a sanaci skládky. Až v té době se také může projevit i případný negativní dopad § 155 odst. 5 zákona o odpadech. Čím více času do té doby uplyne, tím méně se tento dopad projeví, protože tím déle se budou rezervy tvořit podle právní úpravy nové. Bude pak na státu, aby při naplňování své ústavní povinnosti dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství využil dostupné nástroje a politiky tak, aby dopady napadeného ustanovení v budoucnu korigoval.
117. Vláda jako vedlejší účastník řízení namítá, že napadená zákonná ustanovení neprošla odbornou debatou a jsou nevhodná. Překvapivost změny přechodných ustanovení v průběhu parlamentního projednávání je sice ze shora uvedeného patrná, ani to však samo o sobě nemůže založit protiústavnost. Ústavní soud není oprávněn korigovat politiku odpadového hospodářství pouze z toho důvodu, že ji například nepovažuje za nejlepší možnou, tím méně je pak oprávněn za jiné ústavní orgány „domýšlet“, jak by měla být právní úprava optimálně nastavena [přiměřeně srov. náleze ze dne 26. 4. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 49/18 (N 51/111 SbNU 260; 171/2022 Sb.) – Ústavnost financování poskytování zdravotní péče, body 122 a 129].
118. Vládě (srov. bod 21 shora) lze přisvědčit, že § 155 odst. 5 zákona o odpadech vytváří (podobně jako § 155 odst. 4 téhož zákona) řadu interpretačně složitých otázek a je celkově formulován vadně a podivně. Není však úkolem Ústavního soudu odstraňovat z právního řádu každé problematicky či vadně formulované zákonné ustanovení. Jak Ústavní soud v jiném kontextu zdůraznil, jeho pravomocí není zrušit takovou právní úpravu, „kterou shledává nedokonalou, nedostatečnou, neefektivní či objektivně vadnou“ (Pl. ÚS 49/18, bod 129). To je případ i nyní posuzovaného návrhu na zrušení § 155 odst. 5 zákona o odpadech. Bude úkolem orgánů moci výkonné a obecných soudů, aby tímto nálezem nezrušená ustanovení zákona o odpadech ústavně souladně vyložily.

VIII.

Časové účinky derogační části nálezu

119. Ústavní soud musel dále zvážit časové dopady zrušení části § 155 odst. 4 zákona o odpadech. Ústavní soud zrušil zákon v rozsahu, ve kterém tento retroaktivně odňal obcím právo na uhrazení základní složky poplatku, kterou původci platili za ukládání odpadu na skládky a kterou obcím odváděl provozovatel skládky.
120. Rozhodne-li Ústavní soud o zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, pozbývá zákon či příslušné ustanovení platnosti dnem vykonatelnosti nálezu. Tím je buď den vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo jiný den, který Ústavní soud v nálezu určil (čl. 89 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 58 odst. 1 a § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).
121. Zrušení zákona působí ode dne, kdy se náleze stal vykonatelným (*ex nunc*); nejde o deklarování neplatnosti zrušeného zákona od počátku (*ex tunc*). Obecně proto platí, že práva a povinnosti vzniklé na základě zrušeného zákona zůstávají nedotčeny (§ 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu) [více stanovisko pléna ze dne 29. 11. 2022 sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22 (4/2023 Sb.)],

bod 27, resp. nedávno nález ze dne 15. 5. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 15/22 (208/2024 Sb.) – Platy soudců XVIII, body 221 a násl.].

122. Důvod, pro který Ústavní soud shledal protiústavnost zákona, ovšem může v některých případech bránit jeho použití i ve vztahu ke skutečnostem nastalým v době jeho účinnosti (stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22, bod 28). Časové účinky nálezu se odvozují od toho, zda se protiústavní úprava vztahovala na „právní vztahy vertikální, jejichž účastníky jsou stát jako nositel veřejné moci a jednotlivec, nebo [...] právní vztahy horizontální, jejichž účastníky jsou jednotlivci navzájem“ (tamtéž, bod 33). U vertikálních vztahů „zásadně (nikoli však bezvýjimečně)“ platí, že protiústavní úprava se nepoužije ani na okolnosti nastalé v době před jejím zrušením; naopak u horizontálních vztahů „zásadně (i když znovu nikoli bezvýjimečně)“ platí, že protiústavní úprava se použije ve vztahu k okolnostem nastalým před jejím zrušením, a to z důvodu ochrany právní jistoty jednotlivců (tamtéž, bod 33).
123. V nynějším případě je jasné, že účinné odstranění protiústavní úpravy se nemůže stát jinak než retroaktivně. Pokud by Ústavní soud zrušil retroaktivní přechodné ustanovení s účinky čistě do budoucna, tento nález by postrádal jakýkoli rozumný smysl.
124. Na druhou stranu v nynějším případě nelze přehlížet to, že nároky obcí jako příjemců poplatku podle § 155 odst. 4 zákona o odpadech jsou vztahy veřejnoprávními, tedy ve smyslu právě uvedeném „vertikálními“. Ústavní soud však již výše vysvětlil, že nároky obcí nelze kvalifikovat jako nároky státu (ostatně proto Ústavní soud návrhu na zrušení celého § 155 odst. 4 nevyhověl a vyhověl jen v části, která se vztahuje na nároky obcí).
125. Ústavní soud proto musí zvážit legitimní očekávání původců odpadu a provozovatelů skládek v trvalé použitelnosti § 155 odst. 4 zákona o odpadech na straně jedné, a na straně druhé ústavní zájem na ochraně obcí proti protiústavně odňatým nárokům na uhrazení základní složky poplatku za uložení odpadu. Přitom je třeba vzít do úvahy to, že zákaz ústavně nepřijatelné retroaktivity tvoří v českém právu část podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy [nález ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) – Melčák, část VI./b].
126. Byť právní vztah mezi obcí a osobami povinnými poplatek odvést má formálně vzato vertikální charakter, jde o právní vztah velmi specifický, nesouměřitelný mezi interakcí státu, reprezentovaného Parlamentem jako tvůrcem právních norem, a adresátů právních norem. V nynějším případě jsou totiž do jisté míry rovnocennými adresáty právních norem všichni aktéři, tj. obce, původci odpadu i provozovatelé skládek. V takovémto případě pak nad ochranou legitimního očekávání původce odpadu či provozovatele skládky převládá ochrana důvěry obce v ústavně souladné řešení střetu starého a nového zákona. Ústavní soud opakuje, že původci ani provozovatelé nemohli mít silné legitimní očekávání v trvalé platnosti § 155 odst. 4 zákona o odpadech, neboť toto ustanovení bylo finálně přijato až počátkem prosince 2020, a to po velkých kontroverzích ohledně jeho ústavnosti, a již v březnu 2021 bylo napadeno nyní posuzovaným návrhem.
127. Právě uvedené samozřejmě nic nemění na tom, že nároky obce lze uplatnit jen v zákonné prekluzivní lhůtě stanovené obecnými předpisy.
128. Ústavní soud zdůrazňuje, že v důsledku částečné derogace se neobnovuje možnost správních orgánů trestat jakékoli původce odpadu či provozovatele skládek, pokud trestnost takového jednání zanikla k 1. 1. 2021 v důsledku nyní rušené právní úpravy. Smyslem nynějšího nálezu je ochránit majetková práva obcí, nikoli (re)aktivovat pravomoc trestat jiné osoby za přestupky podle starého zákona o odpadech.

IX.
Závěr

129. Ústavní soud tedy návrhu vyhověl jen zčásti. Napadený § 155 odst. 4 zákona o odpadech je protiústavní, tedy rozporný se zákazem retroaktivity (čl. 1 odst. 1 Ústavy) ve spojení se základním právem obcí na ochranu vlastnictví a majetku (čl. 11 odst. 1 Listiny) v tom rozsahu, ve kterém zákonodárce retroaktivně odňal obcím právo na základní složku poplatku, kterou původci platili za ukládání odpadu na skládky a kterou obcím odváděl provozovatel skládky (§ 45 až 48 starého zákona o odpadech). Místní samospráva je totiž ústavně chráněnou hodnotou, obce jako územní samosprávné celky mají právo na ochranu proti svévolným zásahům státu do jejich vlastnických práv včetně legitimního očekávání na nabytí určité majetkové hodnoty. Ústavní soud proto v daném rozsahu napadené ustanovení zrušil (§ 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.). Ke zrušení dojde dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.
130. Ústavní soud rozhodl tzv. rozsahovým výrokem a napadené ustanovení zrušil pouze, týká-li se základní složky poplatku, jejímž příjemcem byly podle starého zákona o odpadech obce [k tzv. rozsahovému výroku srov. nedávno nálezy ze dne 20. 11. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 16/24 (6/2025 Sb.) – Platová diskriminace začínajících soudkyň na mateřské a rodičovské dovolené, výrok a body 109 a 110 odůvodnění]. Pro tyto právní vztahy se tudíž použije obecné přechodné ustanovení v § 155 odst. 3 zákona o odpadech.
131. Ve zbývajících částech návrhu na zrušení § 155 odst. 4 zákona o odpadech a v návrhu na zrušení § 155 odst. 5 téhož zákona naopak Ústavní soud návrh zamítl, neboť neshledal, že by tato ustanovení byla v rozporu s ústavním pořádkem (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Baxa v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Josef Fiala, Tomáš Langášek a Jan Svatoň.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mvcz.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.