



Stanovisko k povinnosti notifikace ve vztahu k novému návrhu zákona o odpadech

Vážení,

v souvislosti s přípravou nové odpadové legislativy byla naše advokátní kancelář dotazována k problematice týkající se povinnosti notifikace návrhu zákonů Evropské komisi. Tímto Vám předkládáme stručné stanovisko k uvedené problematice.

1 Výchozí informace

Dne 18.12.2019 byl poslancům Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky rozeslán vládní návrh zákona o odpadech, sněmovní tisk 676/0 (dále jen „**Návrh zákona**“). Na rozdíl od návrhu zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností (sněmovní tisk 677/0), který byl poslanecké sněmovně předložen téhož dne, neobsahuje předložený Návrh zákona informaci o oznámení technického předpisu, na rozdíl od návrhu zákona o výrobcích s ukončenou životností, který toto oznámení obsahuje (konkrétně v §144).

V této souvislosti byla naše advokátní kancelář požádána o zodpovězení následující otázky:

Podléhá nový Návrh zákona o odpadech informační povinnosti vůči Evropské komisi Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/1535/EU ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (resp. dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, ve znění pozdějších předpisů)?

Při přípravě tohoto stanoviska jsme vycházeli výhradně z platných právních předpisů, veřejně dostupných informací a dokumentů. Jiné podklady jsme při zpracování tohoto stanoviska neměli k dispozici, a proto nejsou v našich závěrech zohledněny.

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

Oberfalcerová a spol., advokátní kancelář s.r.o.

sídlo: Na Bělidle 64/3, 150 00 Praha 5 - Smíchov, IČO: 602 03 889, DIČ: CZ 602 03 889
zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, oddíl C, vložka 25523

Tel: +420 604 510 639, Email: office@oberfalcerova.com

2 Seznam podkladů a relevantních právních předpisů

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/1535/EU ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (dále jen „**Směrnice**“);
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/31/ES o skládkách odpadů
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic
- Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZTPV**“);
- Nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Nařízení vlády**“);
- Návrh zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností (sněmovní tisk č. 677/0);
- Návrh zákona o odpadech (sněmovní tisk č. 676);
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. září 2000 ve věci Unilever Italia SpA proti Central Food SpA, sp. zn. C-443/98;
- Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 4. července 2006 Konstantinos Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG), zn. C-212/04;
- Rozsudek Soudního dvora ve věci Bic Benelux; C-13/96, Sb. rozh. 1997, s. I-1755.

3 Shrnutí

Návrh zákona podléhá informační povinnosti vůči Evropské komisi dle § 7 odst. 1 TPV a § 3 odst. 1 Nařízení vlády, neboť se jedná o technický předpis ve smyslu Směrnice, přičemž porušení této povinnosti podléhá sankcím ze strany Evropské unie a má za následek nepoužitelnost předpisu vůči jednotlivcům.

4 Právní rozbor

4.1 K právní úpravě informační povinnosti o návrhu technického předpisu

Povinnost notifikace technických předpisů vychází ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2015/1535/EU ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (dále jen „**Směrnice**“). V rámci České legislativy je tato Směrnice provedena zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZTPV**“). K provedení ZTPV bylo dne 3. července 2002 vydáno Nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem (dále jen „**Nařízení vlády**“).

Potřeba notifikace technických předpisů je dána především z důvodu nutnosti zajištění volného vnitřního trhu a omezení překážek obchodu, které by mohly z technických předpisů přijatých členskými státy vyplývat.

Podle článku 5 Směrnice jsou členské státy povinny sdělit neprodleně Evropské komisi každý návrh technického předpisu, který mají v úmyslu přijmout. Jsou rovněž povinny sdělit důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout, pokud již nebyly uvedeny v samotném návrhu. Evropská komise poté neprodleně oznámí ostatním členským státům návrh a všechny dokumenty, které jí byly předány. Odst. 2 tohoto článku stanoví, že Evropská komise a členské státy mohou členskému státu, který předložil návrh technického předpisu, předat připomínky. Dotčený stát takové připomínky vezme v co největší míře v úvahu při následné přípravě technického předpisu. Podle čl. 5 odst. 3 Směrnice musí členské státy neprodleně sdělit konečné znění technického předpisu Evropské komisi. Dle ustanovení čl. 6 Směrnice pak jsou členské státy povinny přijetí technického předpisu odložit o 3 měsíce, přičemž po tuto dobu nemůže probíhat legislativní proces (tzv. stand-still period). Tato lhůta může být navíc prodloužena, když Evropská komise nebo jiné členské státy zaujmou stanovisko, že přijetím technického předpisu může dojít k omezení volného trhu.

Do českého právního řádu je výše uvedený postup zapracován především ustanovením § 7 odst. 1 ZTPV a § 3 odst. 1 Nařízení vlády, přičemž úprava postupu je téměř totožná.

Znění Směrnice (resp. ZTPV a Nařízení vlády) je jednoznačné v tom smyslu, že v nich uvedená ustanovení stanoví postup kontroly návrhů vnitrostátních předpisů ze strany Evropské unie, přičemž jejich vstup v platnost je podmíněn tím, že Evropská komise či jiné členské státy nepodají proti takovým předpisům námitky. Soudní dvůr Evropské unie navíc rozhodl, že účinnost této preventivní kontroly bude o to víc posílena, bude-li Směrnice vykládána v tom smyslu, že porušení povinnosti sdělovat návrhy představuje podstatnou procesní vadu, která způsobuje nepoužitelnost dotčených technických předpisů vůči jednotlivcům.¹

Pro posouzení otázky, zda je nutné ten který návrh zákona Evropské komisi notifikovat v souladu s přijatou Směrnicí, je stěžejní vyjasnění pojmu „*technický předpis*“.

4.1.1 K pojmu technický předpis

Pojem technického předpisu upravuje ustanovení §3 odst. 1 ZTPV. Technický předpis je v tomto ustanovení vymezen jako „*právní předpis, obsahující technické požadavky na výrobky, popřípadě pravidla pro služby nebo upravující povinnosti při uvádění výrobku na trh, popřípadě do provozu, při jeho používání nebo při poskytování nebo zřizování služby nebo zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku nebo používání, poskytování nebo zřizování služby.*“

Toto ustanovení implementuje čl. 1 odst. 1. písm. f) Směrnice, který uvádí, že technickým předpisem jsou: „*technické specifikace a jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné de iure nebo de facto, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb [...]*“.

Dle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie: „*Směrnice není omezena na vnitrostátní opatření schopné harmonizace [...] cílem je chránit pomocí preventivních kontrol volný pohyb zboží,*

¹ Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. září 2000 ve věci Unilever Italia SpA proti Central Food SpA, sp. zn. C-443/98, body 40 – 44 a 49.

kterému by technické předpisy mohly bránit, ať už přímo či nepřímo, skutečně nebo potenciálně. Takové překážky mohou vzniknout nezávisle na odůvodněních, dle kterých byla dotčená opatření přijata. V důsledku toho skutečnost, že vnitrostátní opatření neprovádí technickou normu, která může sama o sobě představovat překážku volného pohybu zboží, nebo bylo přijato za účelem ochrany životního prostředí, neznamená, že dotčené opatření nemůže být technickým předpisem. “²

Termín „jiné požadavky“ je v čl. 1 odst. 1. písm. d) Směrnice definován jako: „požadavek jiný než technická specifikace kladený na výrobek zejména z důvodu ochrany spotřebitelů nebo **životního prostředí**, který má vliv na jeho spotřební cyklus po jeho uvedení na trh, jako jsou podmínky použití, recyklace, opětovného používání nebo zneškodňování, pokud tyto podmínky mohou významně ovlivnit složení nebo povahu výrobku nebo jeho uvádění na trh.“ Vnitrostátní orgány jsou dle judikatury Soudního dvora Evropské unie³ povinny učinit vše, co spadá do jejich pravomoci, tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, tak aby zajistily **plnou účinnost dotčené směrnice** a došli k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným touto směrnicí.

Ve světle uvedené zásady je tedy nutné pojem „*technické předpisy*“ uvedeným v § 3 odst. 1 ZTPV vykládat ve světle a významu rozsáhlejší definice uvedené ve Směrnici.

Vedle pojmu „*technický předpis*“ je též nutné vymezit pojem „*návrh technického předpisu*“, který též není v české legislativě vymezen. Směrnice jej v čl. 1 odst. 1. písm. g) vymezuje jako: „*znění technické specifikace, jiného požadavku nebo předpisu pro služby včetně správních předpisů, které je vypracováno se záměrem vydat tuto specifikaci, jiný požadavek nebo předpis pro služby, nebo je v konečném stadiu nechat vydat jako technický předpis a které je ve stadiu přípravy, kdy ještě mohou být provedeny zásadní změny.*“

To, že je Návrh zákona návrhem technického předpisu, ilustruje i praxe jiných států EU, které také své návrhy zákonů o odpadech notifikovaly. V databázi Evropské komise TRIS lze dohledat notifikaci např. slovenského⁴, polského⁵, maďarského⁶ či finského⁷ návrhu zákona o odpadech. Notifikovány jsou i novely odpadových zákonů, např. Slovensko⁸.

Česká republika notifikovala i návrhy některých prováděcích vyhlášek k současnému zákonu o odpadech, např. návrh vyhlášky o kritériích, při jejichž splnění je asfaltová směs vedlejším produktem nebo přestává být odpadem⁹, která byla přijata a nyní je ve sbírce zákonů zveřejněna pod č. 130/2019

² Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Bic Benelux; sp. zn. C-13/96, Sb. rozh. 1997, s. I-1755.

³ Srov. např. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 4. července 2006 Konstantinos Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG), zn. C-212/04

⁴ Návrh zákona o odpadech (číslo oznámení 2014/424/SK)

⁵ Návrh ustawy o odpadach (číslo oznámení 2012/263/PL)

⁶ Návrh törvény a hulladékrol (číslo oznámení 2011/676/HU)

⁷ Návrhu valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkauksjätteistä (číslo oznámení 2013/388/FIN)

⁸ Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (číslo oznámení 2019/345/SK)

⁹ číslo oznámení 2019/53/CZ

Sb. Předmětem úpravy této vyhlášky jsou kritéria, která je potřeba splnit, aby se z odpadu stal vedlejší produkt, tedy výrobek. Tato vyhláška provádí současný zákon o odpadech. Z toho je zřejmé, že i český normotvůrce si uvědomuje, že předpisy upravující odpady jsou technické předpisy.

Navíc současný vývoj evropských strategií odpadového hospodářství klade důraz na oběhové hospodářství, tj. opětovné využití surovin z odpadu, nejlépe k produkci nových výrobků. V evropské legislativě se toto projevilo přijetím tzv. balíčku k oběhovému hospodářství, který provádí rozsáhlé změny směrnic a nařízení EU týkajících se odpadů. Upravené směrnice nově hlouběji propojují odpady s výrokovou agendou a zdůrazňují další použití odpadů ve výrobním procesu. Důraz na použití odpadu ve výrobním procesu lze sledovat v upraveném znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, a to například novém znění článku 5 odst. 1, který uvádí: "Členské státy přijmou vhodná opatření s cílem zajistit, aby látka nebo předmět vzniklé při výrobním procesu, jehož prvotním cílem není výroba této látky nebo předmětu, nebyly považovány za odpad, nýbrž za vedlejší produkt [...]" či v novém znění čl. 6 odst. 1 "Členské státy přijmou vhodná opatření s cílem zajistit, aby látka nebo předmět vzniklé při výrobním procesu, jehož prvotním cílem není výroba této látky nebo předmětu, nebyly považovány za odpad, nýbrž za vedlejší produkt [...]" Citovaná ustanovení jsou ilustrací zvyšování propojení výrobků a odpadu, ať se již jedná o vytváření odpadu z výroků či využívání odpadu k produkci výrobků.

Navíc nový balíček k oběhovému hospodářství, který je momentálně ve fázi příprav, se bude dle prohlášení v rámci The European Green Deal zaměřovat na další zvýšení procenta odpadů, které budou v rámci oběhového hospodářství opakovaně využívány, tedy vztah mezi odpady a výrobky bude i ve vzdálenější budoucnosti ještě hlubší.

4.1.2 K pojmu výrobek

Dle § 2 písm. a) ZTPV se výrobkem rozumí: „*jakákoliv věc, která byla vyrobena, vytěžena nebo jinak získána bez ohledu na stupeň jejího zpracování a je určena k uvedení na trh jako nová nebo použitá.*“ Směrnice jej definuje jako: „*každý průmyslově vyrobený výrobek a každý zemědělský produkt včetně produktů rybolovu.*“

4.2 K věcné působnosti Návrhu zákona a povinnosti notifikace

V § 1 odst. 1 Návrhu zákona je účelem a předmětem úpravy „*zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí a trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů předcházením vzniku odpadů a nakládáním s nimi v souladu s hierarchií odpadového hospodářství za současné sociální únosnosti a ekonomické přijatelnosti tak, aby bylo dosaženo cílů odpadového hospodářství stanovených v příloze č. 1 k tomuto zákonu a umožněn přechod k oběhovému hospodářství.*“

Návrh zákona upravuje nakládání s odpady, přičemž odpadem se dle Návrhu zákona rozumí „*každá movitá věc, které se osoba zbavuje, má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.*“ Touto movitou věcí mohou být (a samozřejmě velice často i jsou) nejrůznější výrobky. S výjimkou vybraných výrobků s ukončenou životností (které specifikuje separátně předložený návrh zákona) se tedy zákon o odpadech vztahuje na nakládání s výrobky, které se staly odpadem.

Ve své podstatě téměř ve všech situacích, kdy Návrh zákona hovoří o jakémkoliv nakládání s odpadem, lze pod slovo odpad subsumovat i pojem „výrobek“, obzvláště s přihlédnutím k definici výrobku dle Směrnice. Návrh zákona popisuje povinnosti nakládání s odpadem (a tedy i výrobky) v situaci zařazování jednotlivých druhů odpadu, upravuje obchod s odpady, soustředění, skládkování a mnoho dalších povinností. Příkladem lze uvést několik ustanovení, z nichž je dle našeho názoru aplikace zákona o odpadech na výrobky patrná:

Ustanovení § 3 odst. 4 písm. a) Návrhu zákona uvádí, že „*Při uplatňování hierarchie odpadového hospodářství se zohlední celý životní cyklus výrobků a materiálů, zejména s ohledem na snižování vlivů nakládání s odpady na životní prostředí a zdraví lidí.*“

Ustanovení § 8 pak upravuje tzv. vedlejší produkt, tedy movitou věc, „*kteřá vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci*“, pokud mj. je její další využití v souladu s jinými právními předpisy nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie a nepovede k nepříznivým dopadům na zdraví lidí. Jako příklad jiného právního předpisu je vedle ostatních uveden přímo ZTPV. Návrh zákona v tomto případě sice nepoužívá přímo pojem výrobek (jelikož tyto produkty vznikají při výrobě jako vedlejší výstup), nicméně s ohledem na skutečnost, že i s těmito vedlejšími produkty je dále nakládáno a mohou být v rámci volného trhu např. dále obchodovány, máme za to, že se v případě Návrhu zákona jedná o technický předpis.

Obdobně ustanovení § 9 odst. 3 Návrhu zákona stanoví okamžik, kdy odpad přestává být odpadem, přičemž jednou z podmínek je, že tento odpad „*splňuje technické požadavky pro konkrétní účely, pokud byly stanoveny jinými právními předpisy nebo technickými normami použitelnými na výrobky*“.

Ačkoli se může na první pohled zdát, že v rámci Návrhu zákona se objevují ustanovení, která by měla charakter „technického předpisu“ pouze okrajově, je nutné podotknout, že Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, který v rámci České republiky zabezpečuje notifikační proces, je toho názoru, notifikační povinnosti podléhá i takový předpis, který na první pohled jako technický příliš nepůsobí. Příkladem může být např. diskutované přijetí Pražských stavebních předpisů, které jsou prováděcím předpisem k zákonu č. 183/2006 Sb., stavebnímu zákonu. Podle Úřadu se v případě tohoto prováděcího předpisu jedná o technický předpis podléhající notifikaci, jelikož „*Každá stavba je složena z celé řady výrobků, o jejichž zabudování rozhodují subjekty zainteresované ve stavebním procesu, například projektant nebo zhotovitel*“¹⁰

5 Porušení povinnosti notifikace technické normy Evropské komisí

Odpovědnost za notifikaci nesou v jednotlivá ministerstva, která jsou předkladateli návrhu předpisu; v případě Návrhu zákona se tedy jedná o Ministerstvo životního prostředí, které rovněž zodpovídá za případné následky neplnění povinností dle Směrnice. O porušení Směrnice se jedná zejména, pokud ministerstvo nenotifikuje předpis, který má být notifikován, nedodrží období pozastavení prací či nevezme v potaz podrobné stanovisko Evropské komise či jiného členského státu.

¹⁰ Článek „O povinnosti notifikovat stavební předpisy Praha věděla, tvrdí úřad“, dostupné [online] na <https://www.archiweb.cz/n/domaci/o-povinnosti-notifikovat-stavebni-predpisy-praha-vedela-tvrdi-urad>

Skutečnost, že technický předpis nebyl oznámen, přestože oznámen být měl, je tedy porušením povinnosti vyplývající ze Směrnice a způsobuje, že takový technický předpis je neaplikovatelný a nevynutitelný vůči jednotlivcům. Navíc má-li takový předpis na jednotlivce negativní dopad, může po státu požadovat náhradu škody takovým předpisem způsobené.

Pokud má Evropská komise za to, že členský stát nesplnil povinnost aplikace Směrnice, má možnost dle článku 258 Smlouvy o fungování EU podat žalobu na porušení povinnosti, zahájit tzv. infringement procedure, u Soudního dvora Evropské unie, což může vést k uložení finančních sankcí České republice.

6 Závěr

Návrh zákona podléhá informační povinnosti vůči Evropské komisi dle § 7 odst. 1 TPV a § 3 odst. 1 Nařízení vlády, neboť se v mnoha aspektech jedná o technickou normu, jejíž obsah může ovlivnit volný pohyb zboží a služeb mezi členskými státy Evropské unie. Nesplnění této notifikační povinnosti může mít negativní dopad na jednotlivce i Českou republiku.