

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Téma: Právní režim nakládání s komunálním odpadem

Diplomant:

Mgr. Martin Říha

V. ročník magisterského studijního programu Právo a právní věda
školní rok 2006/2007

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

odborný asistent na Katedře práva životního prostředí PF UK

Vysoká škola : Univerzita Karlova

Fakulta: Právnická

Katedra: práva životního prostředí

Školní rok: 2006/2007

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

pro **Martina ŘÍHU, Rokycany**

Název tématu: **Právní režim nakládání s komunálním odpadem**

Zásady pro vypracování:

Diplomový úkol přiložen

Rozsah grafických prací:

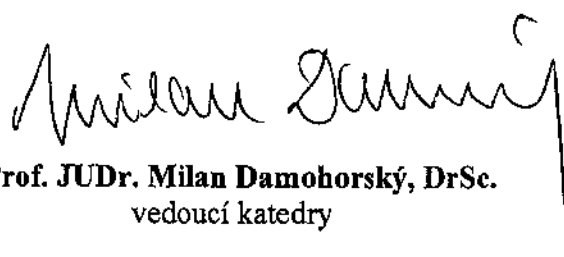
Rozsah průvodní zprávy: **viz zvláštní příloha**

Seznam odborné literatury:

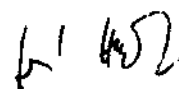
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.**

Datum zadání diplomové práce: **17. října 2006**

Datum odevzdání diplomové práce:



Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
vedoucí katedry



JUDr. Jiří Hřebejk
proděkan

V Praze dne *22.* listopadu 2006

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem v ní vyznačil všechny prameny, z nichž jsem čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Rokycanech, dne 24. ledna 2007

Mensík Růžka

Obsah

Obsah	1
Úvod	4
1. Problematika komunálního odpadu z hlediska věcného	5
2. Systém právní úpravy nakládání s odpady	9
2.1 Přehled právní úpravy	9
2.2 Základní principy odpadového hospodářství	10
2.2.1 Princip prevence vzniku odpadů	10
2.2.2 Princip odpovědnosti původce, princip znečišťovatel platí	11
2.2.3 Princip sdílené odpovědnosti výrobce	11
2.2.4 Princip účasti veřejnosti, princip ekonomické stimulace	12
2.3 Základní pojmy odpadového hospodářství	12
2.3.1 Odpad a komunální odpad	12
2.3.2 Nakládání s odpadem	13
2.3.3 Subjekty odpadového hospodářství a jejich povinnosti při nakládání s odpadem	14
2.3.3.1 Původce odpadu	14
2.3.3.2 Oprávněná osoba	15
2.3.3.3 Odpadový hospodář	15
2.4 Právní nástroje odpadového hospodářství	16
2.4.1 Koncepční nástroje odpadového hospodářství	16
2.4.2 Ekonomické nástroje odpadového hospodářství	17
2.5 Právní odpovědnost v odpadovém hospodářství	18
2.6 Veřejná správa v odpadovém hospodářství	18
3. Právní režim nakládání s komunálním odpadem	20
3.1 Pojem komunálního odpadu	20
3.2 Obecné povinnosti obce jako původce komunálního odpadu	20
3.3 Obecná úprava nakládání s komunálním odpadem, speciální povinnosti obce	24
3.4 Obecní systém nakládání s komunálním odpadem	25
3.5 Financování obecního systému nakládání s komunálním odpadem	28
3.5.1 Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů	28

3.5.2	Poplatek za komunální odpad	30
3.5.3	Smlouva s jednotlivými občany podle ust. § 17 odst. 5 ZoO	32
3.6	Povinnosti občanů obce	33
3.7	Zapojení právnických osob a fyzických osob podnikatelů do obecního systému nakládání s komunálním odpadem	34
3.8	Nakládání s komunálním odpadem	36
3.8.1	Shromažďování	36
3.8.2	Sběr a výkup	36
3.8.3	Využívání	37
3.8.4	Odstraňování	38
3.8.5	Přeprava	41
3.9	Delikt ní odpovědnost při nakládání s komunálním odpadem	41
3.9.1	Správní delikty právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání	41
3.9.2	Přestupky fyzických osob	43
3.9.3	Trestné činy	46
4.	Některé odpadové komodity jako součást komunálního odpadu	48
4.1	Odpady z obalů	48
4.1.1	Přehled právní úpravy	48
4.1.2	Pojem obalu	48
4.1.3	Subjekty obalového hospodářství	49
4.1.4	Preventivní prostředky vzniku obalového odpadu v postdistribuční fázi	50
4.1.5	Povinnost zpětného odběru	51
4.1.6	Seznam povinných osob	52
4.1.7	Autorizovaná obalová společnost (AOS)	53
4.1.8	Obalový odpad jako součást komunálního odpadu	54
4.2	Elektroodpad	55
4.2.1	Předmět úpravy	55
4.2.2	Pojem elektroodpadu	55
4.2.3	Vztah obce k elektroodpadu pocházejícího z domácností	57
4.2.4	Povinnosti výrobce elektrozařízení	58
4.2.5	Ekonomické nástroje v oblasti nakládání s elektroodpadem	60
4.2.6	Evidence výrobců elektrozařízení	60

4.3	Autovraky	61
4.3.1	Pojem autovraku	61
4.3.2	Opuštěný autovrak	62
4.3.3	Autovrak a jeho možný vztah ke komunálnímu odpadu	63
	Závěr	64
	Seznam použité literatury	67
	Internetové zdroje	67

Úvod

Problematice komunálního odpadu a nakládání s ním, kterou jsem si vybral jako téma své diplomové práce, je věnována poměrně značná pozornost. Význam této odpadové komodity nespočívá ani tak v rozsahu jeho produkce, jako ve skutečnosti, že se na jeho vzniku podílí bezvýjimečně každý člověk.

Při zpracování tématu jsem se nejprve zaměřil na vymezení komunálního odpadu jako zcela svébytné a specifické odpadové komodity, jejíž zvláštnosti mohou být předurčujícím faktorem pro její legislativní uchopení.

V další kapitole jsem se snažil stručně nastínit současnou právní úpravu odpadového hospodářství a v jejím rámci vymežit základní pojmy jako odpad, komunální odpad, nakládání s odpadem a hlavní subjekty povinností odpadového hospodářství.

Následuje hlavní téma, tedy problematika nakládání s komunálním odpadem, kterou jsem pro zpestření doplnil pohledem na tři odpadové komodity – obalový odpad, elektroodpad a odpad z autovraků. Činil jsem tak s úmyslem odhalit možné souvislosti mezi těmito vybranými komoditami a komunálním odpadem.

Komunální odpad představuje i významné téma z hlediska koncepčního směřování odpadové politiky v ČR. Současný stav lze charakterizovat jako málo uspokojivý a který se vyznačuje přílišným ukládáním netříděného komunálního odpadu na skládky a naopak téměř zanedbatelným materiálovým využitím tříděných složek. Podle vytčené koncepce, obsažené v Plánu odpadového hospodářství ČR, by se v poměrně krátké době mělo dosáhnout přesně opačného stavu.

K jeho splnění by měla přispívat především právní úprava nakládání s komunálním odpadem tím, že vytvoří takové právní prostředí, které umožní realizaci uvedené koncepce, např. zavedením takových nástrojů ekonomické stimulace, jež budou s to ovlivnit chování dotčených subjektů. Zda současná právní úprava nakládání s komunálním odpadem splňuje tento požadavek, by měla podhalit má diplomová práce.

1. Problematika komunálního odpadu z hlediska věcného

Komunální odpad jako dílčí podmnožina nadřazeného pojmu odpad lze charakterizovat ve dvou rovinách. Jednak subjektivně jeho svázaností s existencí lidské bytosti a dále objektivně jeho materiálovým složením.

Člověk je svou povahou tvor společenský, který vytváří sociální vazby a formy soužití od nejzákladnějších - primárních, kterými jsou rodiny, až po složité sociální organizmy na úrovni klanů, obcí či států. Úkolem uvedených společenství je mimo jiné funkce saturační. Člověk představuje organizmus vyžadující kontinuální přísun podnětů, kterými jsou v dostatečném rozsahu uspokojovány jeho potřeby, od biologických až po sociální a intelektuální. Sociální společenství lidí lze tudíž chápat i jako historicky se vyvinuvší platformy, které nejlépe zajišťují přežití jednotlivých členů prostřednictvím uspokojování jejich potřeb. Saturace potřeb lidí, alespoň na úrovni potřeb biologických, není nic jiného, než nikdy nekončící přísun věcí určených ke spotřebování či užívání. Problém, a zároveň důvod vzniku komunálního odpadu, spočívá v tom, že tento proces saturace není dokonalý. Např. konzumované potraviny nelze pozřít a strávit celé (včetně obalu) a rovněž věci nespotebovatelné mají omezenou životnost, po jejímž uplynutí se pro dotyčného stávají nechtěnou přítěží, které by se rád zbavil. S existencí lidských společenství je tak a priori spojena produkce substance, která je již dále nevyužitelná, je vedlejším a nechtěným produktem syčení lidských potřeb a je určena k zániku.

Komunální odpad jako specifickou odpadovou komoditu lze však krom uvedeného subjektivního hlediska (kdo komunální produkuje – fyzické osoby tvořící domácnost) lze pojmout i z objektivního hlediska, které odpad vymezuje z hlediska jeho složení. Komunální odpad je z tohoto pohledu význačný především tím, že vykazuje mimořádnou heterogenost. Obsahuje celou řadu dílčích odpadových komodit, což z něj činí poměrně barvitou odpadovou směs, která může představovat nebezpečí pro životní prostředí, neboť v ní mohou být skryty i nebezpečné odpadové složky. Tato nehomogenita znesnadňuje i další nakládání, které předpokládá (pokud má být dále materiálově využito) roztrídění na jednotlivé dílčí komodity.

Vydeme-li z objektivního vymezení komunálního odpadu, lze v jeho rámci rozlišit následující složky¹:

- domovní odpad – odpad z domácností a z činnosti spojené s úklidem obytných budov ve vlastnictví fyzických osob,
- využitelné složky komunálního odpadu-složky získané odděleným sběrem nebo tříděním a které lze z technologického hlediska buď přímo, nebo po úpravě využít,

1 Mrázek P., Kotoulová Z., Černík B. Systém nakládání s odpady v obci – příručka pro obce o systému nakládání s odpady. Ministerstvo životního prostředí. Praha, 1998. s. 9.

- nebezpečné složky komunálního odpadu - složky představující zvýšené nebezpečí pro životní prostředí,
- BRKO (biologicky rozložitelný komunální odpad) - odpad biologického původu z domácností, z údržby sadů, parků, zahrad fyzických osob apod,
- obalový odpad - použité obaly, kterých se fyzické osoby zbavují,
- směsný odpad - odpad, který zůstává po oddělení využitelných a nebezpečných složek nebo odpad, z něhož tyto složky nebyly odděleny.

Komunální odpad je dále tvořen tzv. objemným odpadem, který však nepředstavuje samostatnou odpadovou komoditu. Uvedená kategorie je výjimečná pouze svými rozměry, pro které se nevejde do standardní odpadové nádoby, ale nikoli svým složením. Nelze ji proto považovat za samostatnou složku komunálního odpadu.

Komunální odpad lze nazírat rovněž z hlediska jeho produkce². Ta vykazuje meziročně stabilní hodnoty, které se v letech 2002 až 2004 pohybovaly kolem hodnoty 2,8 mil. tun. V roce 2005 došlo k mírnému nárůstu produkováného komunálního odpadu až na hodnotu 3,0 mil. tun. Převáděno na množství komunálního odpadu na osobu a rok 2005 připadá na obyvatele 288,3 kg komunálního odpadu (v roce 2004 tato hodnota činila 278 kg na osobu).

Oproti roku 2004 byl zaznamenán nárůst u objemného odpadu (o 15 %) a u odděleně sbíraných složek komunálního odpadu (o 11,9 %). Naopak pokles byl zaznamenán u odpadů z komunálních služeb (o 8,8 %).

Naproti výše uvedeným údajům ČSÚ se lze setkat i s podstatně odlišnými čísly. Podle MŽP naopak produkce komunálního odpadu meziročně stabilně stoupá a v absolutních číslech se pohybuje kolem hodnoty 4,4 mil tun³. Přestože prognózy dalšího vývoje předpokládaly další růst o 0,7 % ročně, v roce 2005 došlo k mírnému poklesu na hodnotu 4,5 mil. tun oproti předchozímu roku, kdy bylo vyprodukováno 4,7 mil. tun komunálního odpadu⁴. Tato nesourodost ve statistických údajích je způsobena odlišnou metodikou ve sběru relevantních dat u obou subjektů.

Z hlediska celkové produkce odpadu v ČR představuje rozsah komunálního odpadu část patřící k těm subtilnějším. V roce 2005 bylo v ČR vyprodukováno celkem 24,9 mil. tun odpadu. Komunální odpad se na celkové produkci odpadu podílí 12 %. Naproti tomu hlavní podíl na celkové produkci odpadu zaujímá odpad vzniklý činností ekonomických subjektů, který v roce 2005 dosáhl hodnoty 21,8 mil. tun (87,6 % odpadu).

2 Statistické údaje uvedené v této části pocházejí, pokud není uvedeno jinak, z oficiálních materiálů Českého statistického úřadu publikovaných na jeho webových stránkách www.czso.cz.

3 Zpráva o životním prostředí české republiky v roce 2004, MŽP, Praha 2005.

4 Zpráva o stavu životního prostředí České republiky roce 2005, MŽP, Praha 2006.

Lze tedy říci, že komunální odpad z hlediska rozsahu své produkce představuje nezanedbatelnou, ale nikoli nejfrekventovanější část odpadu vůbec.

Hlavní problém ve vztahu ke komunálnímu odpadu představuje způsob, jak s ním co nejefektivněji, nejrychleji a při tom ve vztahu k životnímu prostředí co nejšetněji naložit. Na výběr jsou k dispozici dvě základní metody, kterými jsou:

- **odstranění**, ke kterému dochází tradičními metodami skládkování nebo spalování ve spalovnách komunálního odpadu (zde však bez vedlejší produkce energie) a
- **využití**, jež zahrnuje jak energetické využití (výsledným produktem je energie vzniklá při spalování), tak materiálové (výsledným produktem je druhotná surovina). Do kategorie materiálového využití lze zařadit např. kompostování biologicky rozložitelného odpadu, výkup železných i neželezných kovů s jejich dalším zpracováním nebo recyklace vytríděných plastů, skla a papíru. Jako předpoklad materiálového využití se uplatňuje zpětný odběr některých odpadových komodit (akumulátory, baterie, domácí elektroodpad atd.).

V ČR z uvedených metod jednoznačně převažuje skládkování. V roce 2005 činil podíl skládkovaného komunálního odpadu 63,9 %⁵. Nevýhodami skládkování jsou neefektivita v nakládání se surovinami, které by bylo lze dále ekonomicky využít, vznik a únik tzv. skládkového plynu, který jednak svým zápachem obtěžuje okolí, ale představuje i ekologické nebezpečí, neboť obsahuje tzv. skleníkové plyny – oxid uhličitý a metan. Rovněž hrozí průsaky do okolní půdy a kontaminace podzemních vod a okolních toků. Přestože je skládkování nejhorší možné řešení při nakládání s komunálním odpadem, některé druhy odpadů nelze než skládkovat.

Spalování se podílí na celkovém množství komunálního odpadu 8,7 %⁶. Představuje o mnoho lepší alternativu ke skládkování, neboť při spalování, jako druhu energetického využití, je produkována energie, a s využitím moderních sofistikovaných technologií spalování je minimalizováno riziko znečišťování ovzduší. Hlavní nevýhodou spalování je především neefektivní nakládání se surovinami, resp. s přírodními materiály, které se spálením nevratně zničí, a musejí být nahrazovány další těžbou přírodních surovin.

Materiálové využití se na komunálním odpadu podílelo 13 % v roce 2004⁷, což je hodnoceno jako velmi nízké číslo⁸. V roce 2005 došlo ke zvýšení množství odděleně sbíraných

5 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2005, MŽP, Praha 2005.

6 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2005, MŽP, Praha 2005. Tato hodnota zahrnuje jak odstranění odpadu spálením, tak energetické využití.

7 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2004, MŽP, Praha 2005.

8 Vzorem pro ČR v tomto ohledu může být sousední Rakousko, kde materiální využití komunálního odpadu překračuje 60 %. In Lepší recyklační služby – Jak zajistit 50 % míru materiálového využití komunálního odpadu. Hnutí DUHA. Brno, 2005, s. 11.

složek komunálního odpadu, které jsou poté materiálově využívány⁹. Mezi metody materiálového využití patří kompostování, jako metoda biologická, kterou lze sekundárně využít veškerý biologicky rozložitelný odpad (tzv. BRKO). Výsledkem této metody je kompost bohatý na živiny, který lze zužitkovat v zemědělství nebo při domácím zahradním pěstování. Kompostování je dnes technicky aplikovatelné i pro husté sídlištní aglomerace nedisponující zahradami, a to zaváděním obecních či komunitních kompostáren. Modernější metodou využití kompostu je jeho spalování jako biopaliva¹⁰.

Další způsob materiálového využití komunálního odpadu je recyklace tříděného odpadu. Mezi recyklovaný a zároveň recyklovatelný odpad patří papír, sklo, plasty, železné a neželezné kovy apod. Úspěšnost a efektivita recyklace závisí na množství faktorů. Mezi nejdůležitější patří ochota obyvatelstva třídít odpad podle jednotlivých komodit, poptávka na trhu druhotných surovin¹¹, rozvinutost recyklačních služeb¹². Z recyklovaného plastu se vyrábí tzv. polystyrenová stříž. Z vyříděného papíru se rozvlákňováním a čištěním získává recyklovaný papír, kartony a vláknitá lepenka. Odpadní sklo se zpracovává ve sklárnách nebo se z něj vyrábí např. různé izolační materiály¹³.

Další vývoj v oblasti hospodaření s komunálním odpadem je nastíněn v koncepčním materiálu – Plánu odpadového hospodářství ČR¹⁴. Podle něj má být do roku 2010 dosaženo stavu, kdy bude 50% komunálního odpadu materiálově využito a naproti tomu bude snížen o 20% hmotnostní podíl všech odpadů ukládaných na skládky ve srovnání s rokem 2000 s výhledem dalšího snižování. S ohledem na současný poměr skládkování a materiálového využití komunálního odpadu, lze uvedený závazek považovat za téměř nesplnitelný.

9 Zpráva o životního prostředí České republiky v roce 2005. Absolutní čísla nejsou uvedena.

10 Hůrka M. Zpracování biologicky rozložitelných odpadů procesem řízené aerobní fermentace v zařízeních EWA a jejich využití jako biopalivo in Komunální odpady a kaly z čistíren odpadních vod – sborník z konference. IREAS. Praha, 2005, s. 57-66.

11 Benešová L., Polák M. Materiálová recyklace-výsledky VaV/720/5/03 – "Výzkum možností zvýšení recyklace papíru, skla a neželezných kovů s ohledem na legislativu EU" in Komunální odpady a kaly z čistíren odpadních vod – sborník z konference. IREAS. Praha, 2005, s. 14.

12 Lepší recyklační služby – Jak zajistit 50 % míru materiálového využití komunálního odpadu. Hnutí DUHA. Brno, 2005, s. 17. Pod pojmem recyklační, resp. lepší recyklační služby autoři citované publikace uvádějí snižování donosné vzdálenosti vyříděného odpadu do veřejných kontejnerů, ale především zavádění tzv. odnošného pytlového sběru tříděného odpadu.

13 Benešová L., Polák M. Materiálová recyklace-výsledky VaV/720/5/03 – "Výzkum možností zvýšení recyklace papíru, skla a neželezných kovů s ohledem na legislativu EU" in Komunální odpady a kaly z čistíren odpadních vod – sborník z konference. IREAS. Praha, 2005, s. 15-18.

14 Nařízení vlády č. 197/2003 Sb. ze dne 04. června 2003 o Plánu odpadového hospodářství.

2. Systém právní úpravy nakládání s odpady

2.1 Přehled právní úpravy

V oblasti mezinárodního práva se úprava týkající se odpadů soustřeďuje prakticky výhradně na problematiku přeshraničního pohybu odpadů a na způsoby jejich zneškodňování. Nejvýznamnější úmluvou této oblasti je *Úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování*, jež byla uzavřena v Basileji v roce 1989 a vstoupila v platnost i pro ČR v roce 1992 (pro samostatnou ČR byla tato úmluva publikována Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 100/1994 Sb.).

Oblast předcházení vzniku odpadů je upravena jen nezávaznými dokumenty a doporučeními, mezi něž náleží dokument *Agenda 21*. Cíle zmíněné v čl. 16.2 "Zlepšení ochrany životního prostředí" se vztahují především na podporu bezodpadových technologií a podporu recyklace již vzniklého odpadu. Dokumenty, které by se věnovaly výhradně komunálnímu odpadu jako zvláštní kategorii odpadů, chybí.

Problematika nakládání s odpady je významnou součástí komunitární ekologické politiky již od počátku 70. let, což dokládá série šesti Akčních programů, podporující spolupráci členských států v oblasti odpadového hospodářství. V oblasti legislativy je základním dokumentem *Rámcová směrnice 75/442/EHS* (aktualizované znění publikované pod č. 12/2006/EHS), která vymezuje pravidla pro nakládání s odpady. Na ní navazuje *Seznam odpadů*, který komise vydala formou *rozhodnutí č. 2000/352/ES*. V současné době se připravuje nová rámcová směrnice o nakládání s odpady, která by měla odstranit nedostatky předchozí, jež jsou spatřovány v nepřesné definici odpadu a nevymezení pojmu zbavení se odpadu¹⁵.

Zvláštní část odpadového hospodářství EU se výběrově zaměřuje na některé způsoby nakládání s odpady (skládání, spalování), na nakládání s některými druhy odpadů (autovraky, elektronický odpad a další) a na přeshraniční pohyb odpadů, který je upraven v Nařízení č. 259/93/ES o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o jejich kontrole.

Základní úprava systému odpadového hospodářství v ČR je obsažena v zákoně č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon se vztahuje na nakládání s veškerými odpady s výjimkou těch, které jsou taxativně vypočteny v ustanovení § 2 odst. 1 ZoO. Pro vyjmenované odpady platí jiné, ale nikoli speciální právní úpravy. Tyto jiné zákony nejsou k zákonu o odpadech ve vztahu speciality. Jedná se v podstatě o zcela samostatné úpravy na sebe nijak nenavazující.

¹⁵ Hrušová I. Problematika nakládání s komunálním odpadem. *České právo životního prostředí* 1/2004, s. 25.

Z této konstrukce se vymykají odpadové komodity uvedené v odst. 2 téhož ustanovení, kterými jsou nepoužitelné návykové látky, přípravky a prekurzory a nepoužitelná léčiva. Ve vztahu k těmto normám je zákon o odpadech subsidiární. Uvedený výčet však není vyčerpávající, neboť ve vztahu speciality k zákonu o odpadech se nachází rovněž zákon o obalech ve smyslu ust. § 1 odst. 3 ZoObal, jehož předmět úpravy byl vyčleněn z obecné úpravy odpadového hospodářství.

2.2 Základní principy odpadového hospodářství

Právní úprava odpadového hospodářství ČR je ovládána, stejně jako ostatní právní odvětví, základními principy, které vytvářejí bazální normativní a výkladový kontext celé právní úpravy.

2.2.1 Princip prevence vzniku odpadů

Uvedeným principem je prosazována teze, podle níž je lepší vzniku odpadů předcházet. Povinnost k prevenčnímu chování je však mnohem širší, neboť se týká i eliminace nebezpečných vlastností, eliminace množství a přednostního využívání již vzniklých odpadů. Princip je upraven v ust. § 10 ZoO, které ukládá povinnost:

- k předcházení vzniku odpadů,
- k omezování jejich množství,
- k omezování jejich nebezpečných vlastností,
- k přednostnímu využití těch odpadů, jejichž vzniku nelze předejít,
- k jejich eventuálnímu odstranění, jež je chápáno jako ultima ratio odpadového hospodářství, a sice způsobem, který neohrožuje lidské zdraví, ani životní prostředí a je v souladu s právní úpravou odpadového hospodářství.

Uvedené povinnosti lze ve svém souhrnu charakterizovat jako povinnosti prevenční, které vycházejí z pochopitelného pojetí odpadu, jako něčeho negativního, nechtěného, jehož vzniku, resp. negativních účinků při nakládání s ním, je lépe předcházet, nejde-li to, sekundárně je využívat nebo je konečně odstraňovat ekologicky. Tato linie vytváří hierarchickou strukturu, podle níž by se mělo v odpadovém hospodářství postupovat.

Adresáty uvedené povinnosti je každá osoba bez rozdílu. Stanovené povinnosti mají však spíše deklaratorní povahu¹⁶, neboť na ní nenavazují nástroje, které by mohly vymoci jejich splnění. Není zcela zřejmé, jak postupovat v případě, kdy např. občan obce odloží do sběrné nádoby nevytříděný komunální odpad. Samotná zákonná úprava odpadového hospodářství neumožňuje sankčně postihnout popsané jednání. Jedinou možností je uložit povinnost občanům obce třídit

¹⁶ Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 359

komunální odpad podle ust. § 17 odst. 4 ZoO.

2.2.2 Princip odpovědnosti původce, princip znečišťovatel platí

Tato zásada vychází z myšlenky, že osoba, která svým jednáním způsobuje znečištění či zhoršení životního prostředí, nese rozhodující díl odpovědnosti, ať se jedná o jednání zákonné či jednání zákon porušující. Hlavním subjektem odpadového hospodářství je původce odpadu. Na něj také podle platné právní úpravy doléhá tíže odpovědnosti za nakládání s vyprodukovaným odpadem. Tato odpovědnost je realizována jednak tím, že hlavním adresátem povinností v oblasti odpadového hospodářství (kategorizace odpadů, ověřování jejich nebezpečnosti, zajištění přednostního materiálového využití, vedení evidence odpadů atd.) je právě tento subjekt, a dále také konstrukcí deliktivní odpovědnosti podle zákona o odpadech, která je založena, s výjimkou přestupků podle ust. § 69 ZoO, na objektivní odpovědnosti bez nutnosti prokazovat zavinění.

2.2.3 Princip sdílené odpovědnosti výrobce

Druhým a neméně významným subjektem odpadového hospodářství je podnikatel vyrábějící a uvádějící zboží na trh či do oběhu. Zákonodárce vychází z předpokladu, že producent spotřebního zboží sice není původcem odpadu, ale protože se z tohoto zboží dříve či později odpad stane, měl by nést určitý díl odpovědnosti za důsledek své výrobní a další podnikatelské činnosti, neboť z ní finančně profituje. Uplatnění principu ekonomické odpovědnosti výrobce lze najít např. v institutech povinného zpětného odběru vlastních výrobků, v povinnosti konstruovat své výrobky tak, aby byly v maximálním rozsahu znovu využitelné a předešlo se znečišťování životního prostředí, pokud navíc obsahují nebezpečné látky.

Uvedený princip se promítá např. do ust. § 10 ZoO. Podnikající osoby jsou jednak při výrobě povinny postupovat tak, aby byla produkce odpadů, zejm. odpadů nebezpečných, při výrobě minimalizována. Jedná se bohužel o povinnost deklaratorní, neboť její prosazení právními nástroji je problematické¹⁷.

Druhou povinností podnikajících osob je zprostředkovat spotřebiteli informaci o tom, jak využít či odstranit nespotřebované části výrobku. Vůči osobám podnikajícím již lze podle zákona o odpadech uplatnit sankci upravenou v ust. § 66 odst. 5 ZoO¹⁸.

¹⁷ Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. I. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 359.

Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. Praha : Linde, 2002. s. 31.

¹⁸ Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. Praha : Linde, 2002. s. 32.

2.2.4 Princip účasti veřejnosti, princip ekonomické stimulace

Tyto zásady se promítají zejména do oblasti nakládání s komunálním odpadem, na jehož vzniku se podílí bezvýjimečně každý člověk. Jednotlivci by měli být součástí odpadového hospodářství především jako maximálně motivovaní ochránci životního prostředí, kteří dělají vše proto, aby neprodukovali komunální odpad. K tomu by měli být stimulováni promyšlenou informační kampaní, enviromentální výchovou, ekonomickou stimulací zavedením přímé úměry mezi množstvím vyprodukovaného odpadu a poplatkem za jeho nakládání, ale také hrozícími sankcemi. Domnívám se, že právě ekonomická stimulace by mohla být hlavním motivem při rozhodování ve prospěch enviromentálního chování domácností.

2.3 Základní pojmy odpadového hospodářství

2.3.1 Odpad a komunální odpad

Pojem odpad je vymezen v ust. § 3 ZoO, podle kterého je odpadem "*každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu*".

Podle citované definice odpad vždy vzniká z věci v právním smyslu, tj. původně se jednalo o ovladatelný hmotný předmět, který sloužil potřebám lidí¹⁹, ale vlivem jeho používání, spotřeby či pouhého plynutí času (např. změnou módy) již přestal plnit svou funkci.

Odpad je dále definován jako věc movitá. Vylučovací metodou lze dojít k závěru, že odpadem může být cokoli, co není nemovitostí, tj. pozemkem nebo stavbou spojenou se zemí pevným základem²⁰. Odborná literatura uvádí příklad kontaminovaného pozemku, z něhož se stává odpad až odtěžením zasažené zeminy²¹.

Určujícím znakem pro vymezení odpadu je dále subjektivní vztah osoby k tomuto předmětu, který lze popsat jako vztah zbavovací. Osoba má buď úmysl se tohoto předmětu zbavit, již se fakticky zbavuje nebo jí k tomuto aktu vede uložená zákonná povinnost.

Za subjekt je zde uvedena "osoba", kterou tedy může být nejen vlastník, ale kterýkoli detentor, jenž má věc ve své moci, ať již oprávněně či neoprávněně²².

Odpadem může být jakákoli movitá věc. Příslušnost do některé skupiny odpadů má pouze orientační význam²³. Tento názor podporuje i existence sběrné skupiny odpadů *Q16 Jiné*

19 Švestka J. Věci a práva In Jehlička O., Švestka J., Škárová M. Občanský zákoník – komentář. 9. vydání. Praha : C. H. BECK. 2004. s. 397.

20 Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. Praha : Linde. 2002. s. 17.

21 Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. Praha : Linde. 2002. s. 17.

22 Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. 2. vydání. Praha : Linde. 2002. s. 16.

23 Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. Praha : Linde. 2002. s. 17.

materiály, látky nebo výrobky, které nepatří do výše uvedených skupin podle Katalogu odpadů.

Zákon o odpadech předvídá situaci, kdy se vyskytnou pochybnosti o tom, zda se určitá věc zařazená do některé ze skupin odpadů považuje za odpad. Ty lze odstranit ve správním řízení podle ust. § 78 odst. 2 písm. h) ZoO. K provedení správního řízení je příslušný v první instanci krajský úřad, přičemž se jedná podle ust. § 81a ZoO o výkon přenesené působnosti kraje. Při rozhodování o tom, zda se o odpad jedná či nikoli, se v některých případech (ust. § 3 odst. 3 ZoO) uplatňuje presumpce zbavovacího úmyslu vlastníka odpadu, pokud se vlastníkovvi nepodaří prokázat opak, tj. musí prokazovat, že se dané věci zbavit nechtěl. Prokázání negativní skutečnosti (nepřítomnost či neexistence něčeho) bývá do značné míry obtížná. Vlastník věci se tak může dostat do důkazní nouze, což činí danou konstrukci přinejmenším diskutabilní. Na rozdíl od definice odpadu, kde se hovoří o osobě, účastníkem tohoto správního řízení je výhradně vlastník věci.

Definice pojmu odpad je v ust. § 4 písm. b) ZoO doplněna o vymezení pojmu odpadu komunálního, za který se považuje *veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob a který je uveden jako komunální odpad v prováděcím předpisu, s výjimkou odpadu, vznikajícího u právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání*. Tímto odpadem vzhledem k odkazu na prováděcí předpis mohou být pouze odpadové komodity zařazené do katalogových skupin 15. (odpady z obalů) a 20. (komunální odpad)²⁴.

Za původce a zároveň vlastníka komunálního odpadu se považuje obec, a to od okamžiku, kdy byl komunální odpad fyzickou osobou odložen na místě k tomu určeném. Tímto okamžikem se obec stává původcem komunálního odpadu, ale zároveň na ní přechází i jeho vlastnictví.

2.3.2 Nakládání s odpadem

Zákon o odpadech vymezuje pojem nakládání s odpadem jako komplex taxativně vypočtených činností, který zahrnuje jejich *shromažďování, soustředování, sběr, výkup, třídění, přepravu a dopravu, skladování, úpravu, využívání a odstraňování* (ust. § 4 pís. d) ZoO), z nichž některé jsou dále jednotlivě definovány:

- shromažďování – krátkodobé soustředování odpadu do shromažďovacích prostředků v místě jejich vzniku před dalším nakládání.
- skladování – přechodné umístění odpadu v zařízeních určených pro nakládání s odpady.
- sběr – podnikatelská činnost právnické nebo fyzické osoby záležející v soustředování odpadu od jiných subjektů za účelem jejich dalšího využití či odstranění.

²⁴ Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. 2. vydání. Praha : Linde. 2002. s. 20.

- výkup – úplatný sběr.
- úprava – jakákoli činnost, která vede ke změně chemických, biologických nebo fyzikálních vlastností odpadů za účelem provedení nebo usnadnění dalšího nakládání s ním.
- využívání – činnosti uvedené v příloze č. 3 k zákonu o odpadech.
- odstraňování – činnosti uvedené v příloze č. 4 k zákonu o odpadech.

Pro osobu, která nakládá s odpady jsou stanoveny povinnosti, které lze ve shodě se zákonem o odpadech rozdělit na obecné, které jsou uvedeny v ust. § 16 ZoO, a povinnosti vztahující se k jednotlivým způsobům nakládání s odpadem. Hlavními adresáty povinností jsou především původce a oprávněná osoba.

2.3.3 Subjekty odpadového hospodářství a jejich povinnosti při nakládání s odpady

2.3.3.1 Původce odpadu

Stěžejním subjektem odpadového hospodářství je **původce odpadu**, jímž může podle platné právní úpravy být výhradně:

- právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání nebo
- obec ve vztahu ke komunálnímu odpadu. Ta se tím stává subjektem povinností v oblasti nakládání s komunálním odpadem. Naopak faktický původce, tedy fyzická osoba – občan obce, je tím odsunut do pozadí a, alespoň z hlediska zákona o odpadech, téměř zbaven odpovědnosti za produkováný komunální odpad.

Obecně se dá říci, že původce je adresátem povinností v odpadovém hospodářství především ve fázích od vzniku odpadu do okamžiku, kdy je odpad předán oprávněné osobě. Více povinností musí pochopitelně plnit původce, který sám odpad shromažďuje a dále s ním nakládá pro potřeby využití či odstranění.

Původce má na výběr tři možnosti, jak s odpadem naložit:

- a) využije jej sám zákonným způsobem nebo jej předá k dalšímu využití podle ust. § 14 odst. 2 ZoO jako vstupní suroviny do zařízení, které není určené k nakládání s odpady a které splňuje další zákonné požadavky. Takto lze použít pouze ty odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny.
- b) Předá odpad oprávněné osobě k využití nebo odstranění nebo
- c) je sám oprávněnou osobou, která může vlastní odpad využít nebo odstranit.

2.3.3.2 Oprávněná osoba

V případě, že původce odpadu není schopen odpad sám využít nebo odstranit, je povinen tento odpad předat oprávněné osobě. Oprávněnou osobou se rozumí každá osoba, která je oprávněna k nakládání s odpady, které zahrnuje jejich shromažďování, soustředování, sběr, výkup, třídění, přeprava a doprava, skladování, úprava, využívání a odstraňování, a to buď podle zákona o odpadech nebo podle jiného zákona.

Jedná-li se o osobu, která provádí sběr, výkup odpadu nebo odpad využívá či odstraňuje, musí provozovat zařízení určené k takovému nakládání s odpadem, což je možné pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas s provozováním tohoto zařízení a s jeho provozní řádem.

Jiným zákonem, který stanovuje podmínky pro vznik oprávnění k nakládání s odpadem, je např. zákonná úprava živnostenského práva, v níž jsou vymezeny dva druhy živností v souvislosti s nakládáním s odpady:

- Volná živnost: nakládání s odpady (s výjimkou nebezpečných odpadů) a
- Vázaná živnost: podnikání v oblasti nakládání s nebezpečnými odpady.

Z toho plyne, že oprávněnou osobou nemůže být nikdo jiný než podnikatel a nakládat s odpady nelze jinak, než v rámci podnikatelské činnosti.

Nakládat s odpady ve většině případů nejde bez zvláštního zařízení, za které se považuje technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby. Pro provoz takového zařízení zákon o odpadech stanovuje jisté předpoklady. Zařízení pro nakládání s odpady lze provozovat výhradně na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým se uděluje souhlas s provozováním a s provozním řádem. V uděleném souhlasu je závazně určen způsob nakládání s odpady a okruh druhů a kategorií odpadů, se kterými lze v zařízení nakládat.

Zákon o odpadech používá kromě pojmu oprávněná osoba i další, které rovněž spadají do kategorie osob oprávněných a kterými jsou např. provozovatel zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů, provozovatel zařízení k využívání odpadů, provozovatel zařízení k odstraňování odpadů a provozovatel skládky. Tyto osoby jsou rovněž osobami oprávněnými.

Pro osoby oprávněné jsou stanoveny různé povinnosti podle způsobu nakládání s odpadem.

2.3.3.3 Odpadový hospodář

Odpadovým hospodářem je odborně způsobilá fyzická osoba, která splňuje zvláštní

odborné požadavky v oblasti odpadového hospodářství. Prostřednictvím tohoto fundovaného odborníka musejí nakládat s odpady zákonem určení původci a oprávněné osoby, kterými jsou:

- a) Původce a oprávněná osoba, kteří v posledních dvou letech nakládali s nebezpečnými odpady v množství větším než 100 tun nebezpečného odpadu za rok,
- b) provozovatel skládky komunálního nebo nebezpečných odpadů.

Odpadový hospodář je vůči původci nebo oprávněné osobě odpovědný za zajištění odborného nakládání s odpady. Odpadový hospodář dále působí jako zástupce při jednání s orgány veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství, zejména při výkonu jejich dozorčích pravomocí. Za plnění či neplnění povinností podle zákona o odpadech však vůči orgánům veřejné správy neodpovídá odpadový hospodář, nýbrž osoba, která ho ustanovila. Skutečnost ustanovení odpadového hospodáře nezbavuje odpovědnosti osoby, která ho ustanovila.

2.4 Právní nástroje odpadového hospodářství

2.4.1 Koncepční nástroje odpadového hospodářství

Charakter odpadového hospodářství vykazuje určitá specifika, mezi něž patří masový až globální rozměr produkce odpadů. Jakákoli lidská činnost je spojena se vznikem odpadů. K řešení této problematiky proto nelze přistupovat s dílčími postupy návrhy a projekty, které by se pro svou výběrovost ukázaly jako neefektivní, ale je třeba odpadové hospodářství pojmout jako celek koncepčně. Zákon o odpadech nabízí jen základní právní úpravu, která však může být provedena do detailu prostřednictvím nástroje - plánu odpadového hospodářství (POH).

Smyslem POH je analyzovat současný stav odpadového hospodářství a přijmout taková opatření, která povedou k naplnění základních principů práva odpadů, tedy především plné uplatnění zásady prevence při jejich vzniku.

Plán je pojat nikoli jako jednotlivý dokument, ale hierarchická třístupňová struktura plánů odpadového hospodářství:

- a) plán odp. hosp. ČR
- b) plány odp. hosp. krajů
- c) plány odp. hosp. původců odpadů.

Zajímavou se jeví otázka, o jakou z forem činnosti veřejné správy se v případě POH jedná. POH uvedené pod bodem a) a b) se nejvíce blíží nařízení jako obecné formě činnosti veřejné

správy²⁵, s tím rozdílem, že nejsou závazné v celém svém rozsahu. POH ČR obsahuje kromě části závazné i část analytickou a směrnou, POH kraje již jen část směrnou.

U POH pod bodem c) je situace komplikovanější o tu skutečnost, že původcem, který je povinen přijmout POH, může být soukromá osoba-podnikatel, a nikoli vykonavatel veřejné správy. Je tedy sporné, o jakou formu činnosti veřejné správy se jedná. Proces jeho tvorby a přijetí je rozdělen mezi původce, který připravuje jeho návrh, a krajský úřad, který tento návrh připomínkuje. Zákon o odpadech neupravuje, v jakém okamžiku dojde k dokončení procesu tvorby POH. Domnívám se, že z návrhu POH se stává konečný a závazný POH okamžikem, kdy původci je doručeno vyjádření krajského úřadu, že proti předloženému návrhu nemá připomínek.

S ohledem na dvojstrannost procesu, vedoucího ke vzniku POH původce odpadů se domnívám, že jej lze označit za veřejnoprávní smlouvu, byť při jejím vzniku je značně omezena kontraktační volnost předkladatele.

2.4.2 Ekonomické nástroje odpadového hospodářství

Ekonomické nástroje spadají do oblasti nástrojů práva životního prostředí nepřímého působení a představují specifické instrumenty tohoto právního odvětví²⁶. Jejich podstatu představuje ekonomická stimulace, která subjekty motivuje k proekologickému jednání. Ekonomické nástroje vytvářejí vhodný doplněk k administrativně-právnímu systému nástrojů.

S ekonomickými nástroji se pochopitelně lze setkat i v právní úpravě odpadového hospodářství. V části osmé ZoO nazvané "*Ekonomické nástroje*" jsou upraveny následující instrumenty:

- poplatek za uložení odpadů a
- finanční rezerva pro rekultivaci a asanaci skládek.

Domnívám se, že tento výčet není taxativní a že do uvedené kategorie lze zařadit i další instrumenty rozptýlené v jiných částech zákonné úpravy. Jsou jimi např.:

- *poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků* podle ust. § 37e ZoO, kterým je zpoplatněn dovoz automobilů z nečlenských států EU nespĺňujících emisní normy.
- *finanční zajištění systému zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení pocházející z domácnosti* podle ust. § 37n ZoO.
- *registrační a evidenční poplatky* vybírané podle § 30 ZoObal, které se stávají příjmem

25 Hendrych D. A kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 104 a násl.

26 Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 40.

2.5 Právní odpovědnost v odpadovém hospodářství

Problematika právní odpovědnosti za porušení povinností v odpadovém hospodářství je upravena v části desáté ZoO. V této části jsou převážně obsaženy správní delikty právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání. Další správní delikty v odpadovém hospodářství lze nalézt v ust. § 44 ZoObal.

Zákon o odpadech upravuje celkem pět přestupků (ust. § 69 ZoO.); v ostatních případech lze podpůrně aplikovat obecnou normu, zákon o přestupcích.

Systém právní odpovědnosti v odpadovém hospodářství doplňuje rovina soudně trestných deliktů. Trestní zákon obsahuje dvě samostatné skutkové podstaty trestných činů, které se týkají odpadového hospodářství a jež jsou uvedeny pod marginální rubrikou "Nakládání s odpady" (ust. § 181e TZ).

Naznačený systém právní odpovědnosti nezná zvláštní delikty spočívající v nedovoleném nakládání s komunálním odpadem, s výjimkou porušení povinnosti uvedené v ust. § 17 odst. 4 ZoO. Pevážně vychází z klasifikace podle vlastností odpadu (nebezpečný, autovrak, elektrospotřebič), než podle původce odpadu (komunální, z průmyslové činnosti apod.).

2.6 Veřejná správa v odpadovém hospodářství

Výkonem veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství je pověřeno celkem 11 subjektů, jejichž výčet je obsahem ust. § 71 ZoO.

- **Ministerstvo životního prostředí** – zaujímá výsadní místo, neboť je ústředním orgánem veřejné správy v odpadovém hospodářství. V jeho rámci vykonává vrchní státní dozor, je odvolacím orgánem proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí a je i hlavním tvůrcem koncepce politiky v odpadovém hospodářství, neboť připravuje a vládě předkládá ke schválení POH ČR.
- **Česká inspekce životního prostředí** je hlavním dozorovým orgánem odpadového hospodářství. Kromě dozorových však disponuje i sankčními pravomocemi.
- **Celní úřady** se zaměřují především na problematiku převozu a dovozu odpadů.
- **Orgány kraje** v samostatné působnosti plní pouze koncepční úkoly, tím že schvalují POH, v přenesené působnosti uděluje souhlas k provozování zařízení určeného k nakládání s odpady a k plánu skládky a je odvolacím orgánem proti rozhodnutím obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.
- **Obecní úřad s rozšířenou působností** plní ve svém správním obvodu dozorčí a sankční

funkce a vydává souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady.

- **Obecní úřad (újezdní úřad)** představuje nejnižší úroveň místní veřejné správy. Vykonává dozorčí i sankční funkce, a to jak v řízení o správních deliktech, tak v řízeních přestupkových.
- **Ostatní vykonavatelé veřejné správy** plní funkce tam, kde veřejná správa v odpadovém hospodářství hraničí s jinými obory veřejné správy (např. zdravotnictvím a ochranou zdraví, zemědělstvím)

Především dozorčí úkoly veřejné správy vykonávají jednotlivé fyzické osoby tvořící personální substrát správních úřadů. Jsou jimi inspektoři České inspekce životního prostředí a pověřeni pracovníci ostatních správních úřadů. Přestože se na mnoha místech zákona o odpadech hovoří o provádění kontroly, jedná se o provádění dozorčí činnosti, která směřuje mimo veřejnou správu, jejímiž adresáty jsou osoby instančně nepodřízené dozorčím orgánům a jejímž kritériem je hledisko zákonnosti²⁷.

Ust. § 81 ZoO obsahuje vlastní úpravu výkonu dozorčí činnosti. Předmětem úpravy dozorčích oprávnění je rovněž ust. § 77 odst. 5 až 16 ZoO, která se však týká jen pověřených pracovníků celních orgánů. Tato úprava není komplexní a přestože na to v textu zákona není odkázáno, subsidiárně se uplatňuje obecný předpis v oblasti státního dozoru, kterým je zákon o státní kontrole č. 552/1991 Sb. V něm lze nalézt procesní úpravu dozorčí činnosti.

Při výkonu dozorčí činnosti mohou pověřené osoby vstupovat na cizí pozemky a do cizích budov, požadovat potřebné doklady údaje a vysvětlení k předmětu dozoru a odebírat vzorky a pořizovat fotodokumentaci. Tomu odpovídají jejich povinnosti uvedené v ust. § 81 odst. 2 ZoO.

²⁷ Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 237.

3. Právní režim nakládání s komunálním odpadem

3.1 Pojem komunálního odpadu

Jak už bylo v předchozích kapitolách uvedeno, komunálním odpadem se rozumí:

- veškerý odpad vznikající na území obce,
- při činnosti výhradně fyzických osob, mimo jejich podnikatelskou činnost a
- který je uveden jako komunální odpad v prováděcím právním předpisu.

Komunální odpad je tak vymezen jednak teritoriálním hlediskem, kterým je území konkrétní obce, na němž odpad vzniká.

Dalším hlediskem je subjekt, při jehož činnosti komunální odpad vzniká. Tím mohou být výhradně fyzické osoby, jejichž odpad nevzniká jako výsledek jejich podnikatelské činnosti. Vylučovací metodou lze dojít k závěru, že komunální odpad nemohou nikdy produkovat ani právnické osoby bez ohledu na to, zda provádějí činnost podnikatelskou či nepodnikatelskou, ani fyzické osoby oprávněné k podnikání při výkonu tohoto podnikání.

Posledním hlediskem je zařazení komunálního odpadu do příslušné skupiny Katalogu odpadů. Do komunálního odpadu spadají pouze ty komodity, které jsou do komunálního odpadu zařazeny v Katalogu odpadů. Může se jednat pouze o odpad zařazený do odpadových skupin 20 (komunální odpad) nebo 15 (obalový odpad). Z toho vyplývá, že další odpadové komodity, kterým byly v Katalogu odpadů vyhrazeny samostatné katalogové skupiny, nemohou být z toho důvodu považovány za komunální odpad, přestože splňují první dvě hlediska definice. To se týká např. stavebního odpadu, který produkují občané obce při přestavbách svépomocí, nebo autovraku, který dříve v podobě automobilu tvořil (v širším smyslu) součást vybavení domácnosti.

3.2 Obecné povinnosti obce jako původce komunálního odpadu

Hlavní odpovědnost za nakládání s komunálním odpadem dopadá na příslušnou obec, ovšem až od okamžiku, kdy byl odpad řádně odložen na místě k tomu určeném. Do tohoto okamžiku je "odpovědným subjektem" jednotlivá fyzická osoba, avšak nikoli jako původce, ale jako vlastník odpadu.

Na obec jako původce komunálního odpadu dopadají všechny obecné povinnosti původce podle ust. § 16 ZoO s výjimkou ust. § 17 ZoO, kde jsou upraveny speciální povinnosti obce jako původce odpadu komunálního.

Ve svém jednání musí obec jako původce komunálního odpadu dostát základním principům odpadového hospodářství, tj. chovat se tak, aby vznikalo co nejméně odpadů, přednostně

je využívat a odstraňovat jen enviromentálně příznivými metodami. To jsou ovšem obecné povinnosti dopadající na každého, tedy nejen na původce. V oblasti komunálního odpadu je sice původcem obec, ale faktickým producentem jsou fyzické osoby. Právní odpovědnost sice leží na obci, efektivita plnění těchto povinností je však mimořádně silně závislá na spolupráci a proekologickém chování obyvatel obce. Možnosti obce při realizaci principu prevence vzniku odpadu je značně omezena. Obec sice může svým občanům uložit povinnost komunální odpad odděleně shromažďovat, třídít a předávat podle ust. § 17 odst. 4 ZoO.

Dále by obec měla mít možnost své občany ekonomicky motivovat a poskytovat finanční úlevy, pokud občan v kalendářní roce nepřekročí stanovenou produkční hranici komunálního odpadu nebo naopak vyřídí určité minimální množství recyklovatelných odpadových komodit (sklo, plasty, papír).

Obec by dále měla působit na občany informačními kampaněmi a vysvětlováním, proč je předcházení vzniku odpadu a jeho třídění příznivé pro životní prostředí a jaké výhody takové chování může přinést pro jednoho každého občana obce.

Obec jako původce komunálního odpadu musí zařazovat komunální odpad podle druhů a kategorií. Podrobnosti jsou stanoveny ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb, která uvádí podrobnosti k této podvojně klasifikaci. V rámci klasifikace podle druhů obec zařazuje odpad podle Katalogu odpadů přiřazením šestimístného kódu. První dvojčíslí označuje skupinu odpadů, druhé podskupinu odpadů a třetí druh odpadu. Pro obec při zařazování odpadu podle skupin přichází v úvahu výhradně skupina 20 a 15. Skupina 20 označuje *komunální odpady (odpady z domácností a podobné živnostenské, průmyslové odpady a odpady z úřadů), včetně složek z odděleného sběru*. Do této skupiny nelze zařadit pouze odpadní obaly, ač jsou nebo před vyříděním byly součástí komunálního odpadu. Tento odpad se zařazuje do skupiny 15 *odpadní obaly* dále do podskupiny *obaly (včetně odděleně sbíraného komunálního obalového odpadu)*. Odpady se dále zařazují podle podskupin a druhů, které blíže specifikují, o jaký odpad se jedná.

Druhým způsobem zařazení komunálního odpadu je klasifikace podle kategorií "nebezpečný odpad" a "ostatní odpad". Pro obce jako původce komunálního odpadu je ust. § 6 odst. 3 ZoO stanovena úleva, neboť nemusí zařazovat směsný komunální odpad do této kategorie, přestože by jinak předpoklady pro toto zařazení splňoval.

Po vzniku odpadu má původce hlavně tu zásadní povinnost (pomineme-li možnost, že odpad sám využije nebo jej předá provozovateli podle ust. § 14 odst. 2 ZoO) převést odpad do vlastnictví výhradně oprávněné osobě. Žádnému jinému subjektu se odpad nesmí dostat do rukou. Původce je při tomto aktu povinen se ubezpečit, že daná osoba skutečně příslušným

oprávněním disponuje. Zákonodárce při popisování činnosti, kterou se původce zbavuje odpadu, používá dvou termínů. Jednak předání (viz ust. § 66 odst. 3 písm. b) ZoO "...předá odpad osobě..."), a také převod vlastnictví (viz ust. § 16 odst. 1 písm. c) ZoO "Původce odpadů je povinen odpad... převést do vlastnictví..."). Pojem předání odpadu je širší a zahrnuje v sobě i speciální případ zbavení se odpadu, kterým je vlastnický transfer. Výklad obou pojmů jako synonym by byl v rozporu s definicí odpadu ust. § 3 odst. 1 ZoO, v níž jako subjekt, který se zbavuje, vystupuje osoba, tedy nejen vlastník ale kdokoli, kdo má danou věc ve své moci.

Jako další lze zmínit povinnost svůj odpad podle Katalogu odpadů do jednotlivých skupin a především zařadit odpad do kategorie "nebezpečný odpad", pokud spadá do této kategorie.

Z hlediska směsného komunálního odpadu odpadá ve smyslu § 6 odst. 3 ZoO pro obec povinnost označovat a zacházet s touto částí komunálního odpadu jako s odpadem nebezpečným, přestože splňuje zákonnou definici ust. § 6 odst. 1. a 2. ZoO.

Obec je povinna vést o komunálním odpadu evidenci. Jedná se o průběžnou evidenci, kterou musí vést každá obec. Podrobnosti této evidence jsou uvedeny v ust. § 21 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb. Průběžná evidence musí obsahovat:

- údaj o množství vzniklého odpadu,
- způsob naložení s odpadem,
- množství předaného odpadu oprávněným osobám s jejich identifikačními údaji a
- datum, číslo zápisu a jméno a příjmení osoby zodpovědné za vedení evidence.

Průběžná evidence musí být vedena odděleně pro jednotlivé druhy odpadu, a to v takové frekvenci, která odpovídá ust. § 21 odst. 2 vyhlášky č. 383/2001 Sb. Pro periodický svoz směsného komunálního odpadu je stanovena měsíční frekvence, při jednotlivé produkci odpadu se evidence vyhotovuje po naplnění shromažďovacího nebo sběrového prostředku a při nepřetržité produkci v týdenních intervalech.

Obec je dále povinna tuto průběžnou evidenci uschovat pro dozorčí orgány a archivovat ji po dobu pěti let. Výstupy z průběžné evidence se nezasílají žádnému dozorčímu orgánu.

Součástí širší evidenční povinnosti je rovněž povinnost ohlašovací, která se však týká jen obcí s rozsáhlejší produkcí komunálního odpadu. Za rozsáhlejší produkci se podle ust. § 39 odst. 2 ZoO považuje 50 kg nebezpečného odpadu nebo 50 tun ostatního odpadu za kalendářní rok. Pro obce jako původce komunálního odpadu je určen samostatný formulář (příloha č. 21 vyhlášky č. 383/2001 Sb.), který musí být úplně a pravdivě vyplněný zaslán do 15. 2. roku následujícího obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Mezi evidenční povinnosti v širším smyslu konečně patří ohlašovací povinnost ad hoc.

Tato povinnost se týká obcí, které provozují místa určená k shromažďování a skladování odpadu. Obec je povinna ohlásit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností zahájení nebo ukončení provozu takového místa a to do dvou měsíců od rozhodné skutečnosti, kterou je zahájení nebo ukončení provozu. Ohlášení se provádí prostřednictvím standardizovaného formuláře (příloha č. 24 vyhlášky 383/2001 Sb.). Obvykle obce provozují tzv. sběrné dvory, které se využívají pro sběr nadměrných a nebezpečných odpadů.

Na některé obce s rozsáhlejší produkcí komunálního odpadu dopadá povinnost přijmout Plán odpadového hospodářství (POH) původce odpadu podle ust. § 44 odst. 1 ZoO. Taková obec musí ročně produkovat více než 10 tun nebezpečného nebo 1000 tun ostatního odpadu. POH obce jako původce komunálního odpadu navazuje na POH kraje a musí být v souladu s jeho závaznou částí a jejími pozdějšími změnami. Z toho plyne, že dojde-li za doby platnosti POH obce ke změně POH kraje, obec je povinna svůj POH uvést do souladu s novým zněním závazné části POH kraje.

Obec, resp. obce sdružené do svazku obcí, však mohou přijmout společný POH bez ohledu na dosahované hodnoty v produkci komunálního odpadu. Podle ust. § 44 odst. 8 ZoO je jediným předpokladem pro přijetí POH existence dobrovolného svazku obcí, který byl zřízen pro plnění povinností při nakládání s komunálním odpadem a rozhodnutí svazku obcí. Jedná se o jediný případ dobrovolně přijímaného POH. Rozhodnutí o jeho přijetí záleží zcela na volné úvaze obcí sdružených v tomto útvaru.

Obec je povinna zpracovat POH do jednoho roku ode dne, kdy byla vyhlášena závazná část POH kraje, pokud ke dni jeho vyhlášení překračovala zákonné limity. Ostatní obce jsou povinny zpracovat POH ve stejném termínu ode dne, kdy dosáhly nadlimitní produkce odpadu. Při posouzení, zda obec dosáhla nadlimitních produkcí odpadu či nikoli, se vychází především z průběžných evidencí odpadu. Rozhodným okamžikem pro běh roční lhůty je podle mého názoru den vyhotovení průběžné evidence, která v souhrnu s předchozími evidencemi z téhož kalendářního roku, překračuje zákonné limity.

Vznik POH je završen v připomínkovém řízení před krajským úřadem. Obec je povinna vyhotovení návrhu POH zaslat do 3 měsíců od jeho zpracování v příslušnému krajskému úřadu. Krajský úřad je povinen ve stejné lhůtě sdělit připomínky, které musí obec v téže lhůtě do návrhu zapracovat, nebo sdělit, že nemá připomínku.

Obsahové náležitosti POH obce přibližuje ust. § 28 vyhl. č. 383/2001 Sb. Musí obsahovat:

- analytickou část, do níž zahrne podrobný popis stavu a výhledu nakládání s jednotlivými druhy odpadu,
- vyhodnocení souladu POH obce s POH kraje

- přehled opatření směřující k omezování produkce odpadů a jejich nebezpečných vlastností,
- způsob organizačního zabezpečení řízení odpadového hospodářství včetně vnitřních dokumentů a
- případně jméno a příjmení a kontaktní údaje odpadového hospodáře, pokud je obec povinna takovou osobu ustanovit.

Pokud obec nakládá s odpadem v širším rozsahu, než jen pro potřeby předání oprávněné osobě, musí plnit i další povinnosti. Především shromažďovat odpady utříděně podle jednotlivých druhů a kategorií a přijmout taková opatření, kterými se předejde jejich dalšímu znehodnocení, odcizení nebo úniku. To se bude týkat především provozu sběrného dvora, kde dochází k shromažďování nebezpečných složek komunálního odpadu, před jejich předáním oprávněné osobě.

Nezanedbatelné povinnosti má obec i vůči dozorčím orgánům, kterým musí umožnit přístup do objektů, prostorů a zařízení a na vyžádání předložit dokumentaci a poskytnout pravdivé a úplné informace stran nakládání s odpady.

3.3 Obecná úprava nakládání s komunálním odpadem, speciální povinnosti obce

Základní úprava nakládání s komunálním odpadem v obci je obsažena v zákonné úpravě odpadového hospodářství. Ponecháme-li stranou obecné povinnosti vztahující se na původce kteréhokoli odpadu, obce jako původci komunálního odpadu mají povinnost ve smyslu ust. § 17 odst. 3 ZoO :

- stanovit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat komunální odpad, který produkují, a
 - zajistit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu.
- Zákonem je rovněž stanoven minimální rozsah plnění této povinnosti; obec musí v jednom roce stanovit alespoň dva termíny pro shromažďování nebezpečných složek komunálního odpadu a zajistit jeho odvoz oprávněnou osobou.

Nesplnění těchto povinností lze sankcionovat podle ust. § 66 odst. 5 ZoO, podle něhož lze obci uložit pokutu až 1 mil. Kč.

Odrazem těchto povinností dopadajících na obce je povinnost fyzických osob odkládat komunální odpad na takto určená místa. Neplnění této povinnosti lze však sankcionovat nikoli podle zákona o odpadech ale podle zákona o přestupcích, nejedná-li se o odpad v podobě autovraku nebo elektrozařízení, jejichž nesprávné odložení je postižitelné podle ust. § 69 odst. 1 písm. a) a b)

ZoO .

Tato základní úprava představuje však pouze nutné minimum, jakýsi základní standard, jenž musí být splněn v každé obci. Mimo to je však obcím jako samosprávným územním celkům dána zákonodárcem možnost upravit si vlastní podrobný systém nakládání s komunálním odpadem, který však z tohoto základu musí nutně vycházet.

3.4 Obecní systém nakládání s komunálním odpadem

Obcím je zákonem o odpadech ponechána volná úvaha, zda si ve své samostatné působnosti stanoví vlastní systém nakládání s komunálním odpadem. Toto řešení odpadového hospodářství na území obce umožňuje zohlednit místní zvláštnosti (např. způsob odvozu komunálního odpadu v obcích nacházejících se v členitém terénu, odvoz od rekreačních objektů, nadprůměrná produkce bioodpadu) a realizovat tak vlastní koncepci odpadového hospodářství.

Obecně závazná vyhláška obce (OZV) se může, kromě nakládání s komunálním odpadem, vztahovat i na nakládání se stavebním odpadem podle ust. § 17 odst. 2 ZoO, který však vzhledem k definici komunálního odpadu do této kategorie nespadá, a na nakládání s tzv. živnostenským odpadem, pokud mají jeho původci uzavřenou smlouvu s obcí o využití odpadového systému obce podle ust. § 17 odst. 5 ZoO.

V OZV přijaté podle ust. § 17 odst. 2 ZoO lze upravit následující okruhy problémů:

- a) nakládání s komunálním odpadem
- b) nakládání se stavebním odpadem
- c) povinnosti uložené fyzickým osobám a sankce za jejich porušení
- d) úhrada za využití obecního systému odpadového hospodářství
- e) dozor nad plnění uložených povinností.

Obec v OZV především definuje vlastní systém nakládání s komunálním odpadem v obci, což lze považovat za stěžejní část. Obec by měla vymezit jednotlivé složky komunálního odpadu ve smyslu Katalogu odpadů a určit, jak s nimi mají fyzické osoby naložit. Fyzické osoby by tak ve formě obecně závazné normy měly dostat do rukou maximálně srozumitelný návod, z něhož se dozví, jak zařazovat jednotlivé složky komunálního odpadu a kde je odevzdat. Takto lze vymezit následující složky komunálního odpadu:

- **využitelné složky:** jedná se o zcela zásadní část komunálního odpadu, neboť ho lze dalším zpracováním přeměnit z původního odpadu na druhotnou surovinu. Navíc tento odpad pro obec představuje i možný zdroj příjmů. S vytříděnými a využitelnými složkami

se obchoduje (je však třeba dodat, že příjmy z obchodování plynou hlavně specializovaným společností, které pro obce zajišťují využití vyříděného odpadu). I když obec s touto komoditou sama neobchoduje, za předání vyříděného odpadu k dalšímu zpracování se poskytuje odměna²⁸. Získané příjmy lze zpětně využít na financování systému nakládání s odpady. Některé odpadářské společnosti si navíc ve smlouvě uzavírané s obcí vymíňují, že poskytnutá odměna může být dále obcí použita výhradně na rozvoj odpadového systému, informační a poradenské projekty v oblasti odpadového hospodářství²⁹.

- **nebezpečný odpad:** obec musí v obecně závazné vyhlášce především určit umístění tzv. sběrných dvorů, které budou určeny k odkládání nebezpečných složek komunálního odpadu. Povinnost určení těchto sběrných míst však zatěžuje obec již podle ust. § 17 odst. 2 ZoO bez ohledu na existenci obecního systému nakládání s komunálním odpadem.

Sběrné dvory mají ve větších obcích stacionární charakter, tj. fungují nepřetržitě po celý rok. Pro menší obce jsou výhodnější ad hoc organizované svozy. Nebezpečný odpad představuje z hlediska ochrany životního prostředí nejproblematictější složku komunálního odpadu, přestože je něm zastoupena pouze v rozsahu 1 %. Nakládání s ním bývá obvykle pověřena specializovaná společnost. Při provozu vlastního sběrného dvora se na obec vztahují povinnosti oprávněných osob. Obec musí získat souhlas krajského úřadu k provozu sběrného dvora podle ust. § 14 odst. 1 ZoO.

- **BRKO:** Biologicky Rozložitelný Komunální Odpad představuje rovněž významnou složku komunálního odpadu, kterou lze vyřadit a samostatně s ní nakládat. Obec by tedy měla v obecně závazné vyhlášce stanovit, co se rozumí biologicky rozložitelným komunálním odpadem, a kde má být tento odpad odkládán. Již byla přijata novela zákona o odpadech, která definuje BRKO a stanovuje povinnosti pro jeho zpracování.

Bioodpad může být zpracován kompostováním (domácím, komunitním, centrálním) nebo využit v bioplynové stanici. Obec může např. poskytovat dotaci na nákup domácího kompostéru. Financování centrální kompostovací stanice nebo bioplynové stanice patří mezi finančně velmi nákladné akce. Z provozu bioplynové stanice může obec dlouhodobě získávat elektrickou energii, teplo nebo organické hnojivo³⁰.

28 Aktuální přehled odměn pro obce je přístupný např. na www.ekokom.cz.

29 Čerpáno z www.ekokom.cz. Souhrn základních povinností obce plynoucích ze smlouvy o zajištění zpětného odběru a recyklaci odpadů z obalů.

30 Bioplynovou stanicí si zřídila např. obec Kněžnice na Nymbursku. Náklady na její pořízení dosáhly částky 120 mil. Kč. Zdroj www.ct24.cz.

- **směsný komunální odpad:** jeho svoz a další nakládání s ním obvykle zajišťuje oprávněná osoba, tedy specializovaná společnost. Obecně závazná vyhláška by měla uložit povinnost občanů umožnit přístup k odpadové nádobě pracovníkům svozové společnosti. Dále by mělo být uvedeno v jaké frekvenci a jakým způsobem se provádí svoz směsného komunálního odpadu. Ke svozu směsného komunálního odpadu lze využít odpadových nádob nebo odpadových pytlů. Místo odnosného systému, prováděného svozovou společností, lze použít i systému donosného, který je vhodný např. v hůře přístupných částech obce nebo v částech obce s kumulací rekreačních objektů využívaných jen příležitostně.

Dále může OZV obsahovat podle bodu b) úpravu nakládání se stavebním odpadem. Zde se jedná nikoli o veškerý stavební odpad, ale jen ten, který produkuje fyzické osoby mimo podnikatelskou činnost na území obce. Obec může např. zvlášť vyčlenit sběrnou velkokapacitní nádobu pro tuto složku odpadu. Náklady spojené s tímto odpadem však nese fyzická osoba v celém rozsahu, servis obce zahrnuje v podstatě jen zajištění odpadové nádoby. Financování již je na jednotlivých osobách. Tato úprava však nevyklučuje možnost fyzické osoby zajistit si odvoz stavebního odpadu oprávněnou osobou zcela ve vlastní režii.

Je třeba na tomto místě zdůraznit, přestože stavební odpad vyprodukuje fyzická osoba nepodnikatel na území obce, tento odpad nespadá do kategorie odpadu komunálního, neboť mu byla v Katalogu odpadů vyhrazena zvláštní skupina 17. Z téhož důvodu nelze do komunálního odpadu zařadit např. autovraky a pneumatiky, které mají rovněž samostatnou katalogovou skupinu 16.

Obec může v OZV vyhlášce podle bodu c) fyzickým osobám uložit další povinnosti nad zákonný rámec. Je však jen na její volné úvaze, zda této možnosti využije. Podle ust. § 17 odst. 4 ZoO lze fyzickým osobám uložit povinnost odděleně třídít, shromažďovat a předávat k využití a odstraňování komunální odpad podle systému stanoveného obcí. Neplnění uvedených povinností lze sice sankcionovat podle ust. § 46 odst. 2 ZoPřes, ale praktická využitelnost je pochybná s ohledem na praktické problémy, o kterých se zmíním dále.

Do jedné OZV lze zpracovat i problematiku úhrad a poplatků za využívání systému nakládání s komunálním odpadem. V tom případě musí OZV ve svém úvodu obsahovat navíc odkaz na příslušná zákonná ustanovení, na jejichž základě je poplatek stanoven (ust. § 17a odst. 1 ZoO pro poplatek za komunální odpad nebo ust. § 1 písm h) ZoMP pro místní poplatek za využívání

systému nakládání s komunálním odpadem).

Dále by mělo být stanoveno, který z obecních orgánů je příslušný k výkonu dozorčí činnosti. V úvahu přichází obecní policie nebo příslušný odbor obecního úřadu. Procesní stránka výkonu dozoru je upravena v zákoně o státní kontrole.

3.5 Financování obecního systému nakládání s komunálním odpadem

3.5.1 Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů

Obec může fakultativně zavést za účelem financování vlastního systému nakládání s komunálním odpadem místní poplatek podle ust. § 1 písm. h) ZoMP. Aby tak mohla učinit, musí splnit základní podmínku, a to zavést obecně závaznou vyhláškou vlastní systém nakládání s komunálním odpadem podle ust. § 176 odst. 2 ZoO³¹. Další, v tomto případě však negativní podmínkou, je skutečnost, že obec již nezískává prostředky na financování systému nakládání s komunálním odpadem některým z dalších nástrojů, kterými jsou poplatek za komunální odpad podle ust. § 17a ZoO a úhrada za nakládání s komunálním odpadem na základě smlouvy podle ust. § 17 odst. 5 ZoO. Kumulace těchto poplatků či úhrad je dle ust. § 17 odst. 5 a § 17a odst. 1 ZoO nepřijatelná.

Účelem tohoto poplatku je získání dostatečných finančních prostředků na provoz zavedeného systému nakládání s komunálním odpadem.

Ust. § 10b odst. 1 ZoMP rozděluje poplatníky tohoto místního poplatku do dvou skupin. Jsou jimi :

- osoby s trvalým pobytem na území obce a
- vlastníci staveb určených nebo sloužících k individuální rekreaci, v nichž však nejsou hlášeny žádné osoby k trvalému pobytu.

Občané obce, tedy první skupina poplatníků, jsou především těmi, kteří využívají obecního systému nakládání s komunálním odpadem, neboť produkují komunální odpad. To je také hlavním důvodem, proč se formou spolufinancování podílejí na tomto systému.

U druhé skupiny poplatníků mohou vyvstat pochyby, zda je spravedlivé požadovat bez dalšího místní poplatek i od nich. Vlastníci uvedených staveb jsou povinni hradit místní poplatek, přestože žádný komunální odpad neprodukují, např. proto, že přechodně po několik let nejezdí na svou chatu či chalupu. Zákonodárce pravděpodobně vycházel z představy, podle níž

31 Jurásková Z., Šneberková A. Vše o novém místním poplatku za komunální odpad. Hradec Králové : Ekonomická a informační agentura, 2001, s. 17.

system nakládání s komunálním odpadem je jakousi veřejnou službou obce ve prospěch všech jejích občanů, kteří jsou v určitém užším vztahu k obci. Předmětem místního poplatku tak není úhrada skutečně vynaložených prostředků při nakládání s reálně vyprodukovaným odpadem konkrétní osoby, ale pouze příspěvek na chod a fungování tohoto systému, který je uvedeným osobám potenciálně k dispozici. Jednotliví poplatníci se proto nemohou vyvléknout ze své poplatkové povinnosti pouhou námitkou neprodukování komunálního odpadu.

Domnívám se, že takto pojatá poplatková povinnost nedostatečně motivuje jednotlivé osoby k intenzivnějšímu a efektivnějšímu třídění komunálního odpadu; nemusejí se zkrátka namáhat s minimalizací produkce směsného odpadu, když jim to nepřinese žádné finanční zvýhodnění.

Další nevýhodou místního poplatku je skutečnost, že ho nelze uložit všem osobám, kteří fakticky produkují komunální odpad. Jedná se především o osoby s přechodným pobytem na území obce. K tomuto efektu může v rozsáhlém měřítku docházet např. na sídlištních aglomeracích, ve velkých městech nebo v tzv. satelitních městečkách. Taková obec se pak může dostat do situace, kdy souhrn vybraných místních poplatků nepostačuje na krytí skutečných nákladů.

Tím dochází k absurdní situaci, kdy obecního systému nakládání s odpadem využívá osoba, která na jeho provoz nijak nepřispívá, zatímco osoba, která tento systém nijak nezatěžuje produkcí komunálního odpadu, platit musí.

Zákon o místních poplatcích upravuje i způsob výpočtu výše místního poplatku, který je ze zákona tvořen dvěma složkami. První může být uložena v maximální výši 250 Kč za povinnou osobu a rok. Zákon o místních poplatcích neurčuje žádná kritéria, kterými se obec musí řídit, při stanovení první sazby poplatku.

Druhá část může být rovněž uložena jen do horní hranice 250 Kč za povinnou osobu a rok ovšem s tím rozdílem, že tato částka se musí odvíjet od skutečně vynaložených nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu. Obec musí být schopna prokázat, že vynaložila z vlastních prostředků náklady ve zcela konkrétní výši na sběr a svoz netříděného (směsného) komunálního odpadu. Výše této sazby se zjistí jako podíl těchto nákladů a počtu poplatníků.

Pro obec z toho plyne ještě jedna povinnost z hlediska obsahových náležitostí obecně závazné vyhlášky, kterou se stanoví místního poplatek za provoz systému nakládání s komunálním odpadem. Obec je povinna podle ust. § 10b odst. 3 písm. b) ZoMP do této vyhlášky zahrnout *rozúčtování nákladů za sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu.*

Krom uvedených náležitostí musí OZV obsahovat ještě další instituty příkladmo vypočtené v ust. § 14 odst. 2 ZoMP. Jedním z nich je i ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku

poplatkové povinnosti. Obec tak ukládá poplatníkům povinnost ohlásit obci veškeré skutečnosti, které mají vliv na vznik nebo zánik poplatkové povinnosti.

Obec musí dále stanovit splatnost poplatku, což je zásadní především z hlediska poplatkového řízení.

Dále je obec povinna stanovit podmínky, za nichž poskytuje *úlevy a případně osvobození* od poplatkové povinnosti. Podle mého názoru uvedená formulace znamená, že obec je povinna stanovit kritéria pro přiznání úlev z místního poplatku a fakultativně může stanovit i pravidla pro úplné osvobození od tohoto poplatku³². Nesouhlasím s názorem autorek Jiráskové a Šneberkové, které institut úlev z místního poplatku pokládají za institut fakultativní³³. Zákonná formulace říká, že *obec ... upraví podrobnosti jejich vybírání zejména stanoví ... úlevy...* Z oznamovacího tvaru sloves *upravit* a *stanovit* vyvozují, že obec upravit a stanovit příkladmo uvedené instituty musí, nikoli, že může. Tento výklad dopadá rovněž na institut úlev.

Vedle zmíněných nenávrhových úlev však ust. § 16 ZoMP upravuje podobný, avšak návrhový institut odstranění tvrdosti. Podle něj může obec na žádost poplatníka místní poplatek nebo jeho příslušenství z důvodu odstranění tvrdosti zcela nebo částečně prominout.

Správu místního poplatku vykonává ve smyslu ust. § 14 a § 13 ZoMP obec, která poplatek ve svém územním obvodu zavedla, přičemž postupuje podle zvláštního předpisu, kterým je zákon o správě daní a poplatků.

3.5.2 Poplatek za komunální odpad

Obec může v oblasti odpadového hospodářství rezignovat na vybírání místního poplatku a využít relativně nového institutu, jenž se nazývá poplatek za komunální odpad a je upraven v ust. § 17a ZoO. Na první pohled se skoro zdá, že problematika poplatkové povinnosti v odpadovém hospodářství došla duplicitní úpravy, kterou tvoří místní poplatek a poplatek za komunální odpad. Skutečnost je však jiná.

Na nevýhody místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem bylo již v předchozím textu poukázáno. Mezi nejdůležitější patří nezohlednění míry třídění komunálního odpadu u jednotlivých poplatníků a disproporční pojetí institutu poplatníka místního poplatku.

Poplatkem za komunální odpad byla vytvořena alternativa k místnímu poplatku, což je vyjádřeno i zákazem oba instituty vzájemně kumulovat.

Poplatníkem uvedeného poplatku je podle ust. § 17a odst. 2 ZoO každá fyzická osoba,

³² V tomto ohledu je třeba vidět OZV města Rokycany č. 11/2004 jako obsahově nevyhovující.

³³ Jirásková Z, Šneberková A. Vše o novém místním poplatku za komunální odpad. Hradec Králové : Ekonomická a informační agentura, 2001, s. 24.

při jejíž činnosti vzniká odpad. Hlavním kritériem pro vznik poplatkové povinnosti je tedy faktická produkce odpadu, nikoli kritéria zástupná, jako jsou trvalý pobyt či vlastnictví nemovitosti k individuální rekreaci na území obce.

Poplatek za komunální odpad lze zavést obecně závaznou vyhláškou obce podle ust. § 17a odst. 1 ZoO. Citované ustanovení ve svém textu první věty obsahuje odkaz v závorce na ust. § 17 odst. 2 ZoO, v němž se hovoří o OZV, kterou se stanovuje systém nakládání s komunálním odpadem. Smysl tohoto odkazu je nejasný. Zákonodárce buď chtěl poukázat na formální podobnost, tedy že jak systém nakládání s komunálním odpadem, tak poplatek za komunální odpad lze uvést v život výhradně obecně závaznou vyhláškou, nebo chtěl naznačit, že podobně jako je tomu u místního poplatku lze poplatek za komunální odpad zavést jen v obci, která stanovila systém nakládání s komunálním odpadem.

Podle mého názoru nelze z uvedeného odkazu vyvodit podmíněnost obou OZV. V úvahu tedy přichází možnost stanovit a vybírat poplatek za komunální odpad i v obci, která systém nakládání s komunálními odpady nestanovila.

Dalším, a to podstatným rozdílem oproti místnímu poplatku, je způsob stanovení jeho výše. Na rozdíl od místního poplatku není jeho sazba omezena žádnou horní hranicí. Rozdílnost lze spatřovat i ve skutečnosti, že kritériem pro stanovení maximální výše poplatku je souhrn všech předpokládaných nákladů obce při činnosti systému nakládání s komunálním odpadem, tedy nikoli jen skutečné náklady při sběru a svozu smíšeného odpadu, jako je tomu u místního poplatku. Dále lze do nákladů podle ust. § 17a odst. 5 in fine ZoO zahrnout i náklady spojené s pronájmem odpadových nádob. Z takto zjištěných nákladů se stanovuje maximální výše poplatku jako podíl nákladů a počtu nebo objemu odpadových nádob připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo jako podíl nákladů a počtu uživatelů bytů, přičemž obec musí při stanovení výše poplatku zohlednit úroveň třídění odpadu.

Zda se podaří docílit, aby výše poplatku korespondovala s mírou produkce komunálního odpadu jednotlivými osobami, je sporné, když určujícím kritériem je zpravidla objem odpadových nádob³⁴.

Do vztahu poplatník – obec vstupuje ještě jeden subjekt, kterým je plátce, jímž je podle ust. § 17a odst. 2 ZoO vlastník nemovitosti nebo společenství vlastníků bytů. Na plátce doléhají některé povinnosti, mezi něž patří rozúčtování poplatku na jednotlivé poplatníky a povinnost sdělit správci poplatku ty poplatníky, kteří neodvedli poplatek včas nebo ve správné výši.

Žádné řešení není ideální, tak i poplatek za komunální odpad s sebou nese několik

34 Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy 2. vydání. Praha : Linde 2005. s. 50

nevýhod zásadního rázu. Především vymezení pojmu poplatník se ve světle obecní reality jeví jako příliš obecné. Obec dopředu nemá přehled o počtu poplatníků, neboť informaci o počtu přechodně bydlicích osob na území obce nelze získat z žádného veřejného registru³⁵.

Problematické může být rovněž kritérium produkce domovního odpadu. Pokud fyzická osoba tvrdí, že komunální odpad neprodukuje, lze na ní vymáhat poplatek mnohem obtížněji než poplatek místní.

Poplatek za komunální odpad může rovněž přinést těžko řešitelné problémy nejen obci jako správci poplatku, ale také plátcí, který je zatížen oznamovací povinností vůči správci poplatku. Problém může nastat ve chvíli, kdy plátcé bude povinen sdělit informace o prodlévajícím poplatníkovi. Tato povinnost se může stát nerealizovatelnou, pokud plátcé identifikační údaje poplatníka nezná, a ten je odmítne plátcí sdělit³⁶.

Jako nedostatek poplatku za komunální odpad se uvádí rovněž nemožnost upravit v OZV problematiku úlev či úplných osvobození od poplatkové povinnosti³⁷. Tento názor pravděpodobně plyne z toho, že institut zmírnění či osvobození není explicitně upraven v ust. § 17a ZoO, a tudíž jeho úprava v OZV by představovala překročení zákonného zmocnění pro výkon státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny. S tímto názorem se lze ztotožnit s odkazem na znění čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle nějž lze státní moc vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Za výkon státní, resp. veřejné moci, je třeba považovat i vydání OZV, která stanoví úlevy z povinnosti. Dovožovat zmocnění s použitím analogie s jinou normou nebo zmocnění k úlevám z povinností považovat za implicitní ve vztahu ke zmocnění k ukládání povinností podle mého názoru nelze. O úlevách a prominutí poplatkové povinnosti lze rozhodovat pouze ad hoc na základě jednotlivých žádostí podle zákona o správě daní a poplatků.

3.5.3. Smlouva s jednotlivými občany podle ust. § 17 odst. 5 ZoO

Poslední možností obce stran získávání prostředků pro financování systému nakládání s komunálním odpadem je uzavírání smluv s jednotlivými občany obce. I zde platí to, co bylo uvedeno u obou předcházejících poplatků, tedy že tyto nástroje není možné vzájemně kumulovat.

Ohledně obsahových náležitostí zákon o odpadech stanoví jen to, že smlouva musí být v písemné podobě s výslovným stanovením výše úhrady za nakládání s komunálním odpadem.

Uzavírání smluv se osvědčilo především v malých obcích, neboť tento postup je velmi

35 Způsoby řešení aktuálních ekologických problémů ochrany životního prostředí a odpadového hospodářství obcí Pardubického kraje (autor neuveden). Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje, 2005, s. 29.

36 Způsoby řešení aktuálních ekologických problémů ochrany životního prostředí a odpadového hospodářství obcí Pardubického kraje (autor neuveden). Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje, 2005, s. 31.

37 Způsoby řešení aktuálních ekologických problémů ochrany životního prostředí a odpadového hospodářství obcí Pardubického kraje (autor neuveden). Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje, 2005, s. 29.

flexibilní³⁸. Při využití tohoto způsobu odpadá problém se stanovením rozsahu povinných osob, neboť těmi jsou všechny osoby, které podepsaly smlouvu. Bohužel pro podmínky velkých měst je uzavírání smluv značně administrativně náročné³⁹. Nevýhodou smluv je rovněž vymáhání smluvního plnění, kterého lze při prodlení povinného docílit jen prostřednictvím civilního řízení, nikoli řízení správního.

Rovněž lze souhlasit s výtkou autorů Jiráskové a Sobotky⁴⁰, podle nichž obec striktně vzato nemůže požadovat protiplnění při nakládání s komunálním odpadem, neboť neposkytuje službu, ale plní zákonnou povinnost tím, že nakládá s vlastním majetkem – komunálním odpadem.

3.6 Povinnosti občanů obce

Ačkoli fyzické osoby-občané obce nejsou původci komunálního odpadu, přesto, jak již bylo výše uvedeno, nezůstali stranou pozornosti ohledně povinností při nakládání s komunálním odpadem. Přestože zákonná úprava nezavádí explicitně zvláštní pojem, který by vystihoval pozici fyzické osoby nepodnikatele v odpadovém hospodářství, lze je označit za vlastníky odpadu.

Na fyzické osoby se vztahují obecné povinnosti především obecné povinnosti ze zákona:

a) Povinnost preventivního rázu podle ust. § 10 odst. 1., které jsou pro svou deklaratorní povahu nevymahatelné.

b) Povinnost přednostního využívání odpadů podle ust. § 11 odst. 1

Praktičnost této povinnosti je ve vztahu k fyzickým osobám omezená. Lze ji využít např. ve vztahu k domácímu bioodpadu, který lze využít domácím kompostováním. Nelze však osoby nutit k tomu, aby si domácí kompostéry pořizovaly, a případné neplnění takové povinnosti sankcionovat. Plnění povinnosti v zákonném textu relativizováno existencí technických a ekonomických předpokladů pro její splnění.

c) Povinnost nakládat a zbavovat se komunálního odpadu pouze zákonným způsobem podle ust. § 12 odst. 1 ZoO

Tato obecná povinnost, jejímiž adresáty jsou všechny osoby, je dále konkretizována v ust. § 17 odst. 4 ZoO ve vztahu k odpadu komunálnímu. Fyzické osoby jsou tedy povinny odkládat komunální odpad pouze na ta místa, která k tomuto účelu zřídila obec jako původce komunálního odpadu, pokud odpad samy zákonným způsobem nevyužijí.

d) Povinnosti uložené OZV podle ust. § 17 odst. 4 ZoO

38 Způsoby řešení aktuálních ekologických problémů ochrany životního prostředí a odpadového hospodářství obcí Pardubického kraje (autor neuveden). Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje, 2005, s. 30.

39 Způsoby řešení aktuálních ekologických problémů ochrany životního prostředí a odpadového hospodářství obcí Pardubického kraje (autor neuveden). Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje, 2005, s. 30.

40 Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. 2. vydání. Praha : Linde. 2005. s. 48.

Další povinnosti mohou být fyzickým osobám fakultativně uloženy obecně závaznou vyhláškou, kterou obec stanoví systém nakládání s komunálním odpadem podle ust. § 17 odst. 2 a ust. § 17 odst. 4 ZoO. Využije-li obec tohoto zákonného zmocnění, jsou fyzické osoby nadále povinny komunální odpad odděleně shromažďovat, třídít a předávat podle přijatého odpadového systému obce. Jedná se o jediný způsob, kterým lze sankčně postihnout chování osob při nakládání s komunálním odpadem spočívající v netřídění komunálního odpadu.

Výše uvedené ustanovení je realizací blanketního odkazu ust. § 10 písm d) zákona o obcích, podle něhož může obec ukládat povinnosti (mimo předchozí možnosti) stanoví-li to zvláštní zákon.

Toto ustanovení dává obci do rukou represivní nástroj k prosazení a dodržování povinností v systému odpadového hospodářství obce. Porušením povinností uložené obecně závaznou vyhláškou obce fyzická osoba mimo podnikatelskou činnost spáchá přestupek na úseku pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 ZoPřes. Za tento delikt lze v přestupkovém řízení uložit pokutu až 30 tis. Kč.

Domnívám se, že tento represivní nástroj nemůže naplnit očekávání jeho autorů. Při jeho aplikaci musejí nutně vzniknout problémy důkazního rázu. Jak např. prokázat skutečnost netřídění komunálního odpadu ve velkých anonymních aglomeracích, kde několik desítek lidí sdílí společnou odpadovou nádobu? Jak se ubránit námitce občana, že nevytříděný odpad mu do jeho odpadové nádoby odhodil jeho škodolibý soused? Tyto problémy činí z daného institutu v podstatě bezzubý nástroj, který některé obce vůbec ve svých obecně závazných vyhláškách neupravují⁴¹.

e) Povinnosti finančního rázu

Do struktury povinností fyzických osob náleží i povinnosti fiskálního rázu. Opět zde záleží na zvolené koncepci obce. Fyzické osoby jako poplatníci jsou povinni se finančně podílet na nákladech vznikajících při nakládání s komunálním odpadem. Tato povinnost může být vyjádřena povinností hradit buď místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálním odpadem, poplatek za komunální odpad nebo smluvní úhradu.

3.7 Zapojení právnických osob a fyzických osob podnikatelů do obecního systému nakládání s komunálním odpadem

Podnikatelské subjekty a právnické osoby bez ohledu na charakter své činnosti jsou považováni za původce odpadů, z čehož pro ně plyne řada povinností, z nichž jedna z hlavních je povinnost předat vyprodukovaný odpad výhradně oprávněné osobě (pochopitelně s výjimkou

41 Např. město Rokycany ve své OZV č. 10/2004. www.rokycany.cz

případů, kdy odpad využijí sami nebo odpad splňující vlastnosti vstupní suroviny využijí v zařízení podle ust. § 14 odst. 2) ZoO.

Pro některé z těchto původců však úprava odpadového hospodářství skýtá určitou úlevu, když skupině těchto původců umožňuje zapojit se do obecního systému odpadového hospodářství. Předpoklady pro naznačený postup jsou:

- a) obec zavedla obecně závaznou vyhláškou systém nakládání s komunálním odpadem podle ust. § 17 odst. 2 ZoO,
- b) původce produkuje odpad zařazený v Katalogu odpadů jako odpad podobný komunálnímu z činnosti právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání (označovaný také jako živnostenský odpad) a
- c) tyto původci uzavřeli písemnou smlouvu s obcí o využití obecního systému nakládání s komunálním odpadem. Smlouvy musí obsahovat výši sjednané ceny za tuto službu.

Za odpad podobný komunálnímu se považuje takový, který vzniká při nevýrobní činnosti původců, nejčastěji se bude jednat o odpad administrativního charakteru vznikající v úřadech a kancelářích.

Možnost zapojení těchto původců do obecního systému představuje pouhou možnost, nikoli povinnost. Na obou stranách je respektována kontraktní svoboda; zda bude smlouva uzavřena záleží na volné úvaze jak původce, tak obce. V případě zapojení musí původce plnit všechny povinnosti podle zavedeného systému, tj. třídít odpad podle vymezených komodit a ty odkládat na vytčených místech.

Jedná se však stále "jen" o soukromoprávní úkon, který se nijak nemůže odrazit ve veřejnoprávní realitě, tzn. původce odpadu i nadále zůstává původcem odpadů i se všemi povinnostmi, které z této pozice plynou. Obec se naproti tomu nestává původcem takto převzatého odpadu; v podstatě se jedná o jeden z výjimečných případů v odpadovém hospodářství, kdy může odpad převzít někdo jiný než oprávněná osoba (dalším je provozovatel zařízení podle ust. § 14 odst. 2 ZoO).

Rovněž vyvstává otázka možností obce sankcionovat nekázeň smluvního partnera. Domnívám se, že jedinou možností, jak postihnout neplnění povinností, které vyplývají ze smlouvy (např. řádné netřídění odpadu podle zavedeného systému), jsou výhradně smluvní sankce, které mohou v krajnosti vést až k vypovězení smlouvy. Smluvní partner soukromoprávním smluvním ujednáním nemůže změnit své postavení v oblasti práva veřejného (např. by původce vyjádřil souhlas, aby byl v případě neplnění povinností sankcionován v režimu ust. § 58 odst. 4 obecního zřízení).

Obec má naopak prostředky, jak sankcionovat využívání obecního systému bez uzavření smlouvy, a to podle ust. § 66 odst. 1. Podle téhož ustanovení postupuje obec i vůči původci, který není do obecního systému zapojen a nemá zajištěno využití nebo odstranění odpadu v souladu se zákonem o odpadech. V obou případech hrozí původcům pokuta až 300 tis. Kč.

3.8 Nakládání s komunálním odpadem

3.8.1 Shromažďování

Jak již bylo výše uvedeno, shromažďováním se rozumí přechodné soustředění odpadu do shromažďovacích prostředků před dalším nakládáním. Ke shromažďování může docházet už u původce odpadu, dříve než jej předá oprávněné osobě. I při této fázi dopadá na "shromažďovatele" řada povinností.

Z definice ust. § 4 písm. f) ZoO se podává, že odpad lze shromažďovat výhradně ve shromažďovacích prostředcích. Termín shromažďovací prostředek v zákoně explicitně definován není, ale lze jej podle mého názoru podřadit pod obecnější pojem zařízení podle ust. § 4 písm. e) ZoO. K jeho provozu, na rozdíl od zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu, není potřeba souhlas správního úřadu k jeho provozu.

Odpad musí být takto shromažďován utříděně podle jednotlivých druhů a kategorií a tak, aby bylo zabráněno jejich nežádoucímu znehodnocení, odcizení nebo úniku.

V případě komunálního odpadu dochází k jeho shromažďování již v domácnostech jednotlivých občanů obce v odpadových nádobách, ale především ve sběrném dvoře.

3.8.2 Sběr a výkup

Obě uvedené činnosti jsou zákonem definovány jako soustředování odpadů právnickou osobou nebo fyzickou osobou oprávněnou k podnikání od jiných subjektů za účelem jejich dalšího využití nebo odstranění. Rozdíl mezi nimi spočívá v tom, že sběr je prováděn bezúplatně zatímco výkup úplatně.

Sběr a výkup je vždy spojen s provozem zařízení sloužícího k tomuto účelu. Pro jeho provoz je nutný souhlas příslušného krajského úřadu podle ust. § 14 ZoO. Součástí souhlasu je i schválený provozní řád, který musí být provozovatelem při provozu dodržován.

Zákonodárce v ust. § 18 odst. 3 ZoO reagoval na opakující se případy vykupování věcí, které pocházely z trestné činnosti. Prováděcím předpisem byl stanoven seznam komodit, při jejichž výkupu nebo odběru je provozovatel povinen vést evidenci osob, od kterých odpady odebral nebo vykoupil. Při plnění této povinnosti je oprávněn vyžadovat předložení osobního průkazu totožnosti.

Pokud osoba odmítne prokázat svou identitu, nesmí provozovatel odpad odebrat nebo vykoupit.

Lze si však položit otázku, zda současný systém nakládání s komunálním odpadem umožňuje, aby občan některou z jeho částí mohl zákonným způsobem předat např. provozovateli zařízení pro sběr a výkup odpadů. Součástí komunálního odpadu je i kovový odpad (katalogový kód 20 01 40), který může vzniknout např. při rekonstrukci rodinného domu, při níž jsou staré ocelové rozvody systému centrálního vytápění nahrazeny novými měděnými. Ust. § 17 odst. 4 ZoO umožňuje občanům obce buď odložit komunální odpad na místech k tomu určených obcí nebo samostatně odpadu využít. Explicitně však není garantována možnost předat komunální odpad nebo jeho část přímo oprávněné osobě ke sběru a výkupu odpadu.

Lze ust. § 17 odst. 4 ZoO "*Fyzické osoby jsou povinny...komunální odpad odděleně shromažďovat, třídit a předávat k využití podle systému stanoveného obcí...*" vykládat tak, že obec může ve zmiňované OZV stanovit, že s určitými odpadovými komoditami lze naložit tak, že budou přímo předány oprávněné osobě, přičemž tento postup se bude považovat za součást obecního systému nakládání s komunálním odpadem? Podle mého názoru tento postup možný je, pokud je stanoven jako možnost pro občany, ale nikoli jako povinnost, která by de facto vedla k zužování odpovědnosti obce jako původce komunálního odpadu. Občan si pak může vybrat, zda např. starý litinový radiátor odevzdá ve sběrném dvoře jako objemný odpad (zde však pravděpodobně bez nároku na protiplnění, neboť sběrný dvůr je obvykle určen pouze ke sběru, nikoli k výkupu), nebo zda jej zpeněží v zařízení určeném pro výkup železných a neželezných kovů.

3.8.3 Využívání

Zákon o odpadech tuto činnost vymezuje definicí sui generis odkazem na seznam způsobů využívání odpadů uvedených v příloze č. 3., které lze rozdělit do dvou skupin. Je to jednak energetické využití, kdy se odpadu použije jako paliva k získání energetického obsahu nebo jiný způsobem k výrobě energie, a dále materiálové využití, které vede k získání druhotných surovin obsažených v odpadu nebo k využití látkových vlastností odpadu k původnímu účelu nebo k jiným účelům, s výjimkou bezprostředního získání energie. Pod pojmem využití látkových vlastností odpadu si lze představit např. kompostování.

Do poměru těchto dvou způsobů využívání odpadu se promítá princip prevence, podle něhož má materiálové využití odpadu přednost před využitím energetickým. Povinnost dopadá nejen na provozovatele zařízení, ale na každou osobu. Původci odpadu by tak měli svůj odpad přednostně předávat oprávněným osobám – provozovatelům zařízení k materiálovému využití odpadu.

Reálné plnění povinnosti je však relativizováno, neboť je vyžadováno jen, jsou-li k tomu splněny technické a ekonomické předpoklady, které reprezentují objektivní předpoklad, nikoli subjektivní⁴². K plnění uvedené povinnosti by měly být především vytvořeny dostatečné ekonomické stimuly, které z materiálového využívání odpadu učiní finančně jednoznačně výhodnější řešení.

Komunálního odpadu může být využíván již po okamžiku jeho vyprodukování v jednotlivých domácnostech podle ust. 11 odst. 1 ZoO, přičemž se tak může dít jen způsobem, který je upraven zákonem o odpadech nebo jinými právními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí podle ust. § 12 odst. 1 ZoO.

Konkrétně může k přednostnímu využívání komunálního odpadu docházet tak, že občan obce bude provozovatelem zařízení ve smyslu ust. § 14 odst. 2 ZoO. Jedná se o zařízení, které využívá komunální odpad nebo některou jeho složku jako vstupní surovinu. K jeho provozu není třeba souhlasu podle ust. § 14 odst. 1 ZoO. Takovým zařízením může být např. domácí kompostér, jehož vstupní surovinou jsou organické složky komunálního odpadu a výsledným produktem je kompost.

Možnosti a způsoby využití komunálního odpadu po předání obci jsou do značné míry ovlivněny mírou jeho třídění jednotlivými občany obce. Vzhledem k heterogennímu charakteru komunálního odpadu jej bez roztřídění na jednotlivé odpadové segmenty nelze materiálově využít. Předpokladem materiálového využití je tedy oddělování využitelných složek komunálního odpadu (sklo, papír, plast). Obec navíc může z takto vytríděných komodit získávat finanční prostředky pro financování odpadového hospodářství obce.

Energetické využití komunálního odpadu je možné jeho spalováním ve spalovnách komunálního odpadu, které však mohou představovat zdroj znečištění ovzduší, neboť spalovna komunálního odpadu vždy spadá do kategorie zvláště velkého nebo velkého stacionárního zdroje znečišťování ovzduší podle ust. § 4 odst. 8 ZoOchrO. Navíc podle bodu 4. písm. i) závazné části Plánu odpadového hospodářství ČR je stanovena povinnost nepodporovat výstavbu nových spaloven komunálního odpadu ze státních prostředků. To zřejmě neznamená, že by se nové spalovny komunálního odpadu neměly stavět vůbec, ale financování těchto projektů má být přeneseno na jiné subjekty, než je stát.

3.8.4 Odstraňování

Odstraňování odpadu je stejně jako v případě využívání vymezeno odkazem na seznam

⁴² Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. 2. vydání, Praha : Linde. 2005. s. 32.

metod odstraňování, které jsou uvedeny v příloze č. 4 k zákonu o odpadech. Ve smyslu principu prevence je odstraňování tím nejzazším způsobem nakládání s odpadem, přičemž skládkování je chápáno jako zcela nejkrajnější řešení.

K odstraňování komunálního odpadu může rovněž docházet již na úrovni domácností. Tento způsob nakládání umožňuje ust. § 3 odst. 5 ZoOchrO. Podle tohoto ustanovení lze v otevřených ohništích spalovat (mimo jiné) dřevo a suché rostlinné materiály, které nejsou kontaminovány chemickými látkami. Takto lze nakládat s organickým odpadem vzniklým nejčastěji při údržbě zahrady. Obec však může podle ust. § 50 odst. 1 písm. h) ZoOchrO vydat obecně závaznou vyhlášku obce, kterou tento způsob odstraňování zakáže. Zároveň však musí zajistit jiný způsob pro jejich odstranění podle zákona o odpadech.

Možnost odstraňovat komunální odpad již v domácnosti je však do značné míry relativizován ust. § 17 odst. 4 ZoO, které občanům obce dává na výběr jen ze dvou možností, jak s komunálním odpadem naložit. Buď komunální odpad odloží na určeném místě, s tím že dále se o něj postará obec jako jeho původce, nebo jej sami zákonným způsobem využijí. Toto ustanovení však neumožňuje občanů obce ve vlastní režii komunální odpad odstraňovat, a to i přesto, že jiný právní předpis upravuje způsob, jak určitou odpadovou komoditu odstranit. Domnívám se, že dotčené ustanovení § 17 odst. 4 ZoO by mělo znít "..., pokud odpad samy nevyužijí nebo neodstraní v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy."

K odstraňování komunálního odpadu však nejčastěji dochází v zařízeních určených pro odstraňování odpadů. Pro provoz takového zařízení je nutný souhlas místně příslušného krajského úřadu, který jej uděluje spolu s provozním řádem. Zvláštní podmínky jsou zákonem stanoveny pro dvě nejčastější metody - skládkování a spalování odpadu.

Skládkování odpadu, jak bylo výše uvedeno, představuje nejčastější způsob nakládání s komunálním odpadem v ČR. Budoucí vývoj v odpadovém hospodářství by měl směřovat k zásadnímu omezení skládkování komunálního odpadu, což vyplývá i z přijatých povinností Plánu odpadového hospodářství ČR. Minimalizace skládkování komunálního odpadu má být např. dosaženo:

- zvýšením materiálové využití komunálního odpadu v rozsahu 50 % do roku 2010,
- snížením množství BRKO odkládaných na skládky na 35 % hmotnostních do roku 2020 ve srovnání s rokem 1995,
- snížením hmotnostního podílu všech odpadů ukládaných na skládky o 20 % do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000 s výhledem dalšího snižování a
- tím, že nebude nadále podporována výstavba nových skládek ze státních prostředků.

Skládkování komunálního odpadu je hodnoceno současnou právní úpravou odpadového hospodářství jako nejkrajnější řešení nejen tím, že je za takové paušálně prohlášeno. Skládkování je rovněž ekonomicky znevýhodněno oproti jiným způsobům nakládání s komunálním odpadem zařazením dvou ekonomických nástrojů – poplatku za uložení odpadů a finanční rezervy pro asanaci a rekultivaci skládek.

Poplatek za uložení odpadů má původce odpadu stimulovat jednak k intenzivnějšímu materiálovému využití vyprodukovaného odpadu, a také k eliminaci nebezpečných vlastností odpadu.

Poplatek se skládá ze dvou složek – základní složky a rizikové složky. Obě složky hradí původce odpadu. Jejím příjemcem je v případě základní složky obec, v jejímž katastrálním území skládka leží, a rizikové složky Státní fond životního prostředí. Jedinou výjimku představuje případ komunálního odpadu obce, který je ukládán na skládku v jejím katastrálním území. Obec v tomto případě základní složku poplatku neplatí. Vzhledem k tomu že směsný komunální odpad je vyňat z režimu nebezpečného odpadu podle ust. § 6 odst. 3 ZoO, přestože fakticky může mít nebezpečné vlastnosti, obec jako původce komunálního odpadu je osvobozena, co se směsného komunálního odpadu týče, od placení rizikové složky.

Další nedostatek zákonné úpravy je možno vidět v nakládání s prostředky obce pocházející z výběru poplatku za uložení odpadu. Tyto prostředky nejsou nijak účelově vázány např. k realizaci projektů zlepšujících životní prostředí. Obce tak mají zcela volnou ruku stran využití těchto prostředků.

Sazba obou složek poplatků je určena v příloze č. 6 k zákonu o odpadech a má postupný progresivní vývoj, což má zohlednit jednak stoupající inflaci, a také činit ze skládkování stále méně výhodný způsob nakládání s odpadem. Tato progresie je zatím naplánována jen do roku 2009, kdy bude dosaženo maximálních hodnot, které by měly platit, pokud nedojde k legislativní změně, i v letech následujících.

Finanční rezerva pro asanaci a rekultivaci skládky je ekonomickým prostředkem, kterým se zákonodárce snaží předcházet vzniku starých ekologických zátěží v podobě naplněných a uzavřených skládek. Rezerva představuje postupně vytvářené finanční prostředky, které lze využít výhradně k rekultivaci a asanaci skládky. Tyto prostředky lze navíc použít jen se souhlasem příslušného správního úřadu, kterým je příslušný krajský úřad. Nashromážděné prostředky lze použít až po skončení provozu skládky. Povinný příspěvek na účet činí 100 Kč za každou tunu uloženého komunálního odpadu.

Za spalování odpadu se považuje jen prosté spálení bez využití energetického potenciálu

odpadu. Přednost bude mít vždy energetické využití odpadu. Vyžít odpad jako zdroj energie je uloženo i komunitárním právem a zákonem č. 406/2000 Sb. o hospodaření energií.

3.8.5 Přeprava

Přeprava odpadů je jedním z nejfrekventovanějších způsobů nakládání s odpadem⁴³, neboť je nutné odpad přepravit od původce do zařízení určené k dalšímu nakládání s odpadem.

Rozdíl od ostatních způsobů nakládání s odpadem spočívá v tom, že s přepravou není spojen provoz žádného zařízení. Pro přepravu odpadů tedy není vyžadován žádný souhlas ani schválení provozního řádu. Z toho však plyne zákaz, aby přepravce nabýval odpad do svého vlastnictví, neboť není osobou oprávněnou.

Zákon o odpadech v základní úpravě přepravy odpadů v ust. § 24 ZoO odkazuje na zvláštní předpisy, kterými jsou zákon č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě a Evropská dohoda o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí, publikovanou pod. č. 64/1987 Sb.

Tato úprava se vztahuje na přepravu odpadů v rámci ČR. Jedná-li se však o přepravu v rámci EU nebo o dovoz nebo vývoz z EU, musí být použita speciální komunitární úprava a část devátá "Přeshraniční přeprava odpadů" ZoO.

3.9 Deliktní odpovědnost při nakládání s komunálním odpadem

3.9.1 Správní delikty právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání

Správní delikty jsou vybudovány na principu objektivní odpovědnosti povinného subjektu. Ke vzniku odpovědnosti není třeba prokazovat zavinění, subjekt odpovídá za následek. U správních deliktů převažují ohrožovací skutkové podstaty. Jejich znaky tedy není poškození životního prostředí; postačí porušení povinnosti bez vzniku škodlivého následku.

Systém správních deliktů je tvořen několika primárními (ust. § 66 odst. 1.-4. ZoO) a jedním subsidiárním správním deliktem (ust. § 66 odst. 5 ZoO). Jako sankci za jejich spáchání lze uložit pouze pokutu v rozsahu 300 tis. až 100 mil. Kč.

Jelikož subjektem správních deliktů může být výhradně fyzická osoba při výkonu svého podnikání nebo právnická osoba bez ohledu na to, zda vykonává podnikatelskou či nepodnikatelskou činnost, nelze podle těchto ustanovení postihovat jednotlivé fyzické osoby – občany obce za porušování povinností při nakládání s komunálním odpadem. Jako odpovědný subjekt v souvislosti s komunálním odpadem přichází v úvahu obec jako původce komunálního

⁴³ Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. 2. vydání, Praha : Linde. 2005. s. 60.

odpadu, oprávněná osoba nakládající s komunálním odpadem (např. provozovatel spalovny komunálního odpadu, provozovatel skládky komunálních odpadů).

Ve výčtu jednotlivých správních deliktů lze však nalézt jeden, který se vztahuje ke komunálnímu odpadu. Jedná se o ust. § 66 odst. 1 ZoO, podle něhož lze uložit pokutu až 300 tis. Kč právnické osobě nebo fyzické osobě podnikateli, která využívá obecní systém nakládání s komunálním odpadem, aniž by měla uzavřenou příslušnou smlouvu s obcí. Pravda, druhotným objektem tohoto deliktu není přímo komunální odpad, ale odpad jemu podobný. Je to však jediný delikt, který ve svém textu zmiňuje komunální odpad.

Zákon o odpadech vymezuje speciální procesní pravidla v ust. § 67 a § 68 ZoO, k nimž se subsidiárně aplikuje ve smyslu ust. § 82 odst. 1) ZoO správní řád. Podle závažnosti správního deliktu je příslušným k projednání:

- obecní úřad,
- Česká inspekce životního prostředí v konkurenci obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo
- Česká inspekce životního prostředí,

příčemž inspekci jsou vyhrazeny závažnější správní delikty. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí je přípustné odvolání, o němž rozhoduje Ministerstvo životního prostředí, jedná-li se o rozhodnutí České inspekce životního prostředí, nebo krajský úřad ve zbylých případech (ust. § 68 odst. 2 ZoO).

Existence právní odpovědnosti za spáchaný správní delikt je časově omezena jednak z hlediska zahájení řízení, tak z hlediska rozhodnutí ve věci. Řízení lze zahájit nejpozději do 1 roku, kdy se příslušný správní úřad o porušení povinnosti dozvěděl. Jeho nečinnost tak může vést až k zániku trestní odpovědnosti.

Rovněž o pokutě musí být rozhodnuto do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Není však jasné, zda v objektivní lhůtě tří let musí být vydáno pravomocné nebo postačí nepravomocné rozhodnutí prvostupňového správního úřadu. Smyslem uvedených lhůt je jednak zabránit nekonečným správním řízením, ale také ulehčit dokazování některých skutečností, které by jinak byly s větším časovým odstupem ztraceny nebo jejich provedení značně ztíženo⁴⁴. Na tomto místě lze použít i jazykového výkladu. Výrok o uložení pokuty má své právní následky a správní úřad je jím vázán již vynesením zatím nepravomocného rozhodnutí ve věci.

Dalo by se však argumentovat i opačně, tedy že v objektivní lhůtě tří let se musí výrok o uložení pokuty stát pravomocným. Lhůty lze chápat i jako záruku pro účastníky řízení odlišných od správních úřadů, o jejichž deliktu má být rozhodnuto (zde však pravomocně) v přiměřené lhůtě. Rozhodnutí v přiměřené lhůtě v prvním stupni by ztrácelo smysl, pokud by stejná zásada neplatila

⁴⁴ Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. Praha : Linde. 2002. s. 127.

i v řízení odvolacím, v němž by mohl správní úřad řízení donekonečna protahovat. Navíc i odvolací orgán musí mít zachována reálnou možnost provést a zhodnotit důkazy znovu, aniž by jejich použitelnost byla plynutím času znemožněna. Přikláním se tedy k výkladu, podle něhož musí být v objektivní lhůtě rozhodnuto pravomocně.

Je však nanejvýš sporné, jak postupovat v situaci, kdy správní orgán sice pravomocně rozhodl, ale toto rozhodnutí bylo soudem ve správním soudnictví zrušeno pro nezákonnost, avšak již po uplynutí objektivní tříleté lhůty. Domnívám se, že za těchto okolností již nelze znovu uložit pokutu. Nic však nebrání tomu, aby byl daný přestupce samostatným výrokem shledán odpovědným za spáchaný správní delikt. Jistě i takový akademický výrok bude mít svůj i když značně omezený význam.

Uložené pokuty vymáhá a vybírá správní úřad, který jako první zahájil řízení o jejím uložení s výjimkou pokut uložených Českou inspekcí životního prostředí, jež vymáhá příslušný celní úřad. Procesně se postupuje podle zákona o správě daní a poplatků (ust. § 68 odst. 1 ZoO).

Výnos z pokut je určen různým subjektům v závislosti na prvoinstančním orgánu a přestupci.

- Pokuta uložená obecním úřadem je v plném rozsahu příjmem obce.
- Pokuta uložená obecním úřadem obce s rozšířenou působností je příjmem z 50% obce, na jejímž katastrálním území k porušení došlo, a z 50% příjmem obce s rozšířenou působností. Je-li však přestupcem obec, 50% pokuty připadá SFŽP.

I zde lze poukázat na negativní skutečnost, že tento příjem obce není účelově vázán na realizaci projektů na podporu životního prostředí, na rozdíl od příjmu z téhož zdroje, jehož příjemcem je SFŽP. Domnívám se, že zde není důvodu, proč neučinit SFŽP příjemcem celé částky, neboť představuje organizaci vybavenou erudovaným personálem s jasnou a transparentní politikou na podporu životního prostředí. Navíc by tímto postupem nedocházelo k rozmělnění finančních prostředků, které by mohly být využity racionálněji na finančně náročnější akce.

3.9.2 Přestupky fyzických osob

Zákon o odpadech upravuje pět přestupků fyzických osob, které nejsou podnikateli. Další přestupky na úseku odpadového hospodářství bychom našli v obecné normě, zákoně o přestupcích. Přestupky lze systematizovat takto:

- I. Přestupky na úseku nakládání s odpady:
 - a) Přestupek nedovoleného převzetí odpadu do vlastnictví (ust. § 69 odst. 2 pís., a) ZoO)
 - b) Přestupek nedovoleného soustředování odpadu (ust. § 69 odst. 2 písm. c) ZoO)

- c) Přestupek nedovoleného odstranění autovraku (ust. § 69 odst.1 písm. a) ZoO) – speciální skutková podstata k přestupku sub e)
- d) Přestupek nedovoleného odstranění elektrozařízení (ust. § 69 odst. 1 písm. b) ZoO) – speciální skutková podstata k přestupku sub. e)
- e) Přestupek netřídění komunálního odpadu (ust. § 17 odst. 4 ZoO ve spojení s ust. § 46 odst. 2 ZoPřes) – fakultativní, záleží na obci, zda jej zavede.
- f) Přestupek zakládání černých skládek (ust. § 47 odst. 1 písm. h) ZoPřes) – obecná skutková podstata k přestupkům sub. c) a d).

II. Přestupky na úseku dopravy a přepravy odpadů:

- a) Přestupek nedovolené přepravy odpadu (ust. § 69 odst. 2 písm b) ZoO)

III. Subsidiární skutková podstata

- a) Přestupek na úseku životního prostředí (ust. § 45 ZoPřes.) - sběrná subsidiární skutková podstata k přestupkům sub. I. a II.

Přestupku se na rozdíl od správního deliktu může dopustit pouze fyzická osoba mimo podnikatelskou činnost. Zásadní odlišností je rovněž konstrukce subjektivní odpovědnosti. Ke vzniku odpovědnosti se vyžaduje zavinění, alespoň ve formě nevědomé nedbalosti. Naopak společným znakem je použití ohrožovacích skutkových podstat přestupků. To neplatí pouze u sběrného přestupku uvedeného sub. III., u něhož se ke vzniku odpovědnosti vyžaduje:

- porušení zvláštních právních předpisů na ochranu životního prostředí. Lze soudit, že i zákon o odpadech je zvláštním předpisem chránícím životní prostředí, a sice tím, že vede subjekty především k minimalizaci vzniku odpadů, jak to již bylo výše zmíněno.
- Zároveň tímto jednáním musí dojít ke škodlivému následku, který je zákonodárcem charakterizován jako *zhoršení životního prostředí*. Je otázkou do jaké míry jednotlivec zhoršuje životní prostředí, tím že netřídí komunální odpad. Problémem spíše z hlediska procesního pravděpodobně bude vymezení rozsahu a individualizace takového škodlivého následku. Další problém vyvstává i z pohledu dokazování. Po ukončení sběru již lze jen stěží konkrétní osobě prokázat, že to byla právě ona, jejíž odpadní nádoba obsahovala nevytříděný odpad. A i kdyby se na tuto skutečnost přišlo již v průběhu sběru, jednalo by se podle mého názoru o delikt ve stadiu pokusu, který zákon o přestupcích neupravuje. A jelikož jeho existenci v přestupkovém právu lze dovodit jedině s pomocí analogie s trestním právem hmotným, která je však pro případ zpřísnění trestní odpovědnosti vyloučena, je taková osoba deliktně neodpovědná.

Za spáchaný přestupek podle zákona o odpadech lze jako sankci uložit pouze pokutu (arg. a contrario § 80 odst. 1 písm. c) ZoO). Nelze tedy pachateli přestupku uložit napomenutí, zákaz činnosti, ani propadnutí věci podle ust. § 11 odst. 1 ZoPřes. Domnívám se, že rovněž uložení některého z ochranných opatření v případě těchto přestupků nepřipadá v úvahu, neboť :

- omezující opatření je možné uložit je v případě taxativně vypočtených přestupků podle ust. § 17 ZoPřes a
- zabránění věci lze uložit, jen pokud by bylo možné alespoň teoreticky uložit sankci propadnutí věci, ale ze zákonných důvodů uvedených v ust. § 18 odst. 1 ZoPřes to v konkrétním případě možné nebylo. Uložení sankce propadnutí věci je podle shora nastíněného výkladu vyloučené, neboť ust. § 69 a § 80 odst. 1 písm. c) ZoO obsahuje vlastní systém sankcí.

Je sporné, zda tento závěr byl zákonodárcem zamýšlen, neboť se tím vytváří disproporce mezi přestupky na úseku odpadového hospodářství podle zákona o odpadech a podle zákona o přestupcích. U první jmenované skupiny lze uložit pouze pokutu, u druhé lze vyjít z kompletní sady sankcí a ochranných opatření.

Podle mého názoru je tento výklad pouze důsledkem špatné formulace ust. § 80 odst. 1 písm. c) ZoO, které mělo znít "rozhoduje v řízení o přestupcích podle § 69". Tím by se procesní režim obou skupin přestupků na úseku odpadového hospodářství sjednotil.

Z hlediska přestupkového řízení vychází zákon o odpadech z obdobné konstrukce jako v případě řízení o správních deliktech právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání. Subsidiárně se na procesní úpravu aplikuje ve smyslu ust. § 70 odst. 2 ZoO obecná úprava obsažená v zákoně o přestupcích, pokud zákon o odpadech neobsahuje úpravu zvláštní. Jedinou vlastní úpravou je ust. § 80 odst. 1 písm. c) ZoO, podle něhož je příslušným správním úřadem k uložení pokuty a stanovení opatření a lhůty pro zjednání nápravy obecní, resp. újezdní úřad.

O přestupku se nařizuje ústní jednání. Vyřízení věci v blokovém řízení není explicitně vyloučeno. Domnívám se však, že vyřízení věci v blokovém řízení by vytvářelo neopodstatněné rozdíly ve skutkově shodných věcech z hlediska ukládané pokuty, neboť v blokovém řízení by bylo možné uložit pokutu jen do 1000 Kč, zatímco při projednání by v krajním případě mohla hrozit pokuta v rozsahu 50 000 až 100 mil. Kč (arg. ust. § 13 odst. 2 ZoPřes). Z téhož důvodu vylučuji i vyřízení věci v příkazním řízení podle ust. § 87 ZoPřes.

V souvislosti s komunálním odpadem je možné aplikovat, v podstatě kterýkoli z uvedených přestupků. Dále bych se však chtěl zaměřit na přestupek nedovoleného převzetí odpadu do vlastnictví podle ust. § 69 odst. 2 písm. a) ZoO. Zde vymezená skutková podstata doplácí na nedůslednost zákonodárce, který nedefinuje pojem "zbavení se odpadu", a někdy tento

akt opisuje jako předání a někdy jako převedení do vlastnictví, přestože se nejedná o termíny synonymní. Logickým důsledkem je, že podle uvedeného přestupku lze sankčně postihnout jen tu fyzickou osobu, která komunální odpad přijala výhradně od vlastníka, nikoli od jakékoli osoby, jež měla odpad ve své moci. Dochází tak k neodůvodněnému zvýhodnění osob, které komunální odpad přijaly nikoli od vlastníka a jež nelze podle této skutkové podstaty potrestat. Výjimku z tohoto stavu představuje pouze případ, kdy je odpad předáván v režimu obchodního zákoníku, který umožňuje nabytí vlastnictví i od nevládníka.

Tohoto přestupku se lze celkem snadno dopustit. Představme si např. vlastníka rekreačního objektu, který si chce svépomocí postavit nový plot, na nějž potřebuje kromě pletiva také železné sloupky. Železný materiál od výrobce je velmi drahý a náš chalupář se spokojí s použitým zbožím. Odebere se za tím účelem do nejbližší sběrný kovového odpadu, kde si za mnohem nižší náklady pořídí potřebný počet železných trubek. Jinými slovy převezme odpad do svého vlastnictví ve smyslu ust. § 69 odst. 2 písm. a) ZoO. Provozovateli zařízení určené pro sběr a výkup odpadu je sice uložena povinnost podle ust. § 18 odst. 1 písm. d) ZoO převádět sebraný a vykoupený odpad výhradně do vlastnictví osobě oprávněné, ale stále je mu ponechána možnost tento odpad převést i na osobu provozující zařízení podle ust. § 14 odst. 2 ZoO (arg. § 18 odst. 1 písm. d) ZoO → § 12 odst. 3 ZoO → § 14 odst. 2 ZoO). Zbývá však posoudit, zda stavba plotu je zařízením ve smyslu ust. § 14 odst. 2 ZoO a zda železné trubky ze sběrný jsou její vstupní surovinou. Domnívám se, že k tomuto závěru dojít nelze, neboť z textu uvedeného ustanovení vyplývá, že dané zařízení musí být takového druhu, jež je určeno pro trvalý či opakující se chod, který je zajištěn stálým či pravidelným přísunem vstupních surovin (arg. "... nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno,...").

Z výše zmíněného výčtu se komunálního odpadu týká výhradně přestupek uvedený pod bodem I. písm. e). Lze podle něj postupovat jen, pokud obec uvedené povinnosti vymezené v ust. § 17 odst. 4 ZoO uloží v OZV. Jeho efektivita s ohledem na důkazní problémy je minimální.

3.9.3 Trestné činy

Trestní zákon obsahuje v ust. § 181e TZ dvě samostatné skutkové podstaty trestných činů v oblasti odpadového hospodářství a v ust. § 181a TZ a jednu obecnou v oblasti ohrožení a poškození životního prostředí. Obě prvně uvedené jsou ve vztahu speciality k trestnému činu ohrožení a poškození životního prostředí podle ust. § 181a TZ. Jedná se o následující trestné činy:

- I. Nedovolené nakládání s nebezpečnými odpady (§ 181e odst. 1 TZ)
- II. Nakládání s odpady spočívající v nedovolené přepravě přes hranice nebo v přepravě uskutečněné na základě podvodně vylákaného souhlasu správního úřadu. (§ 181e odst.

2 TZ).

III. Ohrožení nebo poškození životního prostředí (§ 181a TZ).

Ani v oblasti soudně trestných deliktů není upraven trestný čin, který by sankcionoval výlučně nezákonné nakládání s komunálním odpadem.

Objektem trestného činu uvedeného sub. I je zájem na ochraně životního prostředí před protiprávním nakládáním výhradně s nebezpečnými odpady⁴⁵. Pachatel se ho dopustí tím, že nakládá s nebezpečným odpadem v rozporu s právními předpisy, a svým jednáním ohrozí nebo poškodí životní prostředí. Skutkovou podstatu lze naplnit jak jednáním úmyslným, tak nedbalostním. Skutkovou podstatu tohoto trestného činu nelze naplnit protiprávním nakládáním se směsným komunálním odpadem, který je ust. § 6 odst. 3 ZoO paušálně vyloučen z režimu nebezpečného odpadu. To však neplatí, pokud jsou nebezpečné složky komunálního odpadu ze směsného odděleny.

Druhý uvedený trestný čin se na rozdíl od předchozího vztahuje na jakýkoli odpad, nejen nebezpečný. Objektivní stránka skutkové podstaty obsahuje dvě alternativy. Prvá z nich spočívá v nedovoleném nakládání s odpadem, ale pouze ve formě jeho přepravy přes hranice státu bez potřebného oznámení nebo souhlasu. Druhá alternativa vymezuje jednání, kterým pachatel podvodně získá souhlas tím, že v žádosti nebo oznámení uvede nepravdivé, hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí. Trestného činu se lze jako u předchozího dopustit jak jednáním úmyslným, tak nedbalostním. Lze souhlasit s tím, že formulace druhé alternativy objektivní stránky skutkové podstaty vyžaduje úmyslné jednání⁴⁶. Původní dikce skutkové podstaty se vztahovala jen na odpad nebezpečný. Podle tohoto ustanovení lze soudně trestat i protiprávní přepravu komunálního odpadu přes hranice.

Třetí trestný čin je subsidiární k oběma uvedeným. Postihuje jednání, které nelze sankcionovat primárními skutkovými podstatami podle ust. § 181e TZ. Jednalo by se např. o nezákonné nakládání s odpadem nikoli nebezpečným, které nespočívá v přepravě přes hranice. Vznik trestní odpovědnosti je zde však omezen zpřísnujícími kritérii, kterými jsou:

- výhradně úmyslné jednání,
- jednáním dojde k poškození, nikoli pouze k ohrožení, a sice
- k poškození životního prostředí. Jedná se o legislativní zkratku, která je definována kumulací tří prvků. Jednak musí být pachatelovým jednáním znečištěna některá z dílčích

45 Púry F.: Trestné činy obecně nebezpečné In Šámal P., Púry F., Rizman S. Trestní zákon. Komentář. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 1025.

46 Púry F.: Trestné činy obecně nebezpečné In Šámal P., Púry F., Rizman S. Trestní zákon. Komentář. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 1027.

složek životního prostředí (1), tímto jednáním dojde k ohrožení společenstev nebo populací volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin (2), a to na větším území, na zvláště chráněném území nebo ve vodním zdroji, pro nějž je stanoveno ochranné pásmo (3).

Z nastíněné skutkové podstaty je zřejmé, že jednání spočívající v pouhém ohrožení životního prostředí, v poškození v menším rozsahu než je větší území nebo mimo zmíněná území, nebude se jednat o trestný čin, ale pouze o některý z přestupků nebo správních deliktů v oblasti odpadového hospodářství.

4. Některé odpadové komodity jako součást komunálního odpadu

4.1 Odpady z obalů

Kategorie odpadu, která vzniká z obalového materiálu, představuje jednu z nejvýznamnějších složek komunálního odpadu. V západní Evropě se na celkové produkci komunálního odpadu podílí 30% až 50%⁴⁷. S ohledem na uvedený rozsah a význam obalového odpadu je tato složka podrobena zvláštní právní úpravě, která zvláště výrazně akcentuje princip prevence vzniku odpadů. Vznik obalového odpadu a způsoby nakládání s ním lze ovlivnit a jeho produkci eliminovat především použitým materiálem.

4.1.1 Přehled právní úpravy

Problematika odpadů z obalů je upravena na národní úrovni českého práva zákonem o obalech a změně některých zákonů č. 477/2001 Sb., kterým došlo k relativnímu osamostatnění této problematiky z původně celistvé zákonné úpravy odpadového hospodářství. Relativita spočívá ve skutečnosti, podle níž právní úprava obalů představuje speciální normy, které se ve vztahu k obalům aplikují přednostně před obecnou úpravou odpadů. V oblastech zvláště neupravených se subsidiárně ve smyslu ust. § 1 odst. 3 ZoObal použije úprava nakládání s odpady.

Obalový odpad je rovněž předmětem legislativního zájmu na úrovni evropské. Základní rámec této oblasti odpadového hospodářství reprezentuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech.

4.1.2 Pojem obalu

Základním cílem právní úpravy obalů a obalového odpadu je realizace principu prevence vzniku odpadu. Zcela eliminovat vznik obalového odpadu nelze. Naproti tomu za dosažitelný cíl lze

⁴⁷ Damohorský M. A kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 368.

považovat snižování hmotnosti a objemu produkovaného obalového odpadu, a eliminace nebezpečných vlastností takového odpadu.

Obal lze definovat jako jakýkoli výrobek, který slouží k pojmání a ochraně jednoho nebo více jiných výrobků⁴⁸. Obaly se dále dělí na primární (spotřebitelské), sloužící k ochraně výrobku a tvoří s ním z hlediska konečného uživatele jeden celek, sekundární (skupinové) a terciární (přepravní), které slouží k ochraně již zabalených výrobků jejich účelem je především usnadnit manipulaci a dopravu. Pod pojem komunálního odpadu lze však podle mého názoru zařadit výhradně obaly primární (spotřebitelské), které se jako jediné dostávají konečnému spotřebiteli do rukou společně s výrobkem, který pojímají a chrání.

Pro případ pochybností, zda určitý výrobek je obalem či nikoli, je zákonem o obalech upraven postup orgánů státní správy. Podle ust. § 32 písm. m) ZoObal stanoví Ministerstvo životního prostředí po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem zemědělství, zda určitý typ výrobku je či není obalem. Podobný institut obsahuje i zákon o odpadech, kde se však jedná o odstranění pochybností, zda určitá věc je či není odpadem.

Společným rysem obou úprav je, že se jedná o postup veřejné správy mimo správní řízení ve smyslu ust. § 49 ZoObal. Rozdíl spočívá v tom, že v případě odpadu krajský úřad posuzuje každou movitou věc jednotlivě, zatímco obal Ministerstvo životního prostředí posuzuje jako typ. Další výrobky typově shodné lze tedy bez dalšího posoudit podle předchozího rozhodnutí Ministerstva životního prostředí.

Právní úprava obalů se nevztahuje na veškeré obaly, ale pouze na ty, které byly uvedeny na trh nebo do oběhu na území České republiky. Těmito pojmy lze rozumět první jakož i každé další předání výrobku od výrobce ke konečnému uživateli, počítaje v to rovněž dovoz⁴⁹. Naopak se zákon o obalech nevztahuje na kontejnery používané při silniční, železniční, lodní a letecké přepravě.

4.1.3 Subjekty obalového hospodářství

Subjekty obalového hospodářství jsou hlavními adresáty povinností v této oblasti. Patří mezi ně:

- osoby uvádějící obaly na trh,
- osoby uvádějící obaly do oběhu a
- autorizované obalové společnosti.

48 Damohorský M. A kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 370.

49 Damohorský M. A kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 371.

Hlavními adresáty povinností při nakládání s obaly jsou osoby uvádějící obaly na trh nebo do oběhu (povinné osoby). Na ně dopadá povinnost dodržovat princip prevence při vzniku odpadu z obalů. Povinné osoby musí zajistit minimalizaci objemu a hmotnosti obalu při zachování požadavků kladených na obal a při zachování přijatelnosti obalu pro spotřebitele. Tato prevenční povinnost se považuje za splněnou, pokud by obal vyroben v souladu s českými harmonizovanými technickými normami.

Dále musí povinná osoba zajistit nezávadnost obalu z hlediska jeho nebezpečných vlastností pro životní prostředí. Obal nesmí obsahovat klasifikované nebezpečné chemické látky v nadlimitní koncentraci, a to především z důvodu hrozícího nebezpečí uvolnění těchto látek při spalování nebo skládkování obalového odpadu.

Obal dále nesmí překračovat limitní koncentrace tzv. těžkých kovů, kterými jsou olovo, kadmium, rtuť a chrom s oxidačním číslem IV.

Obal musí být, po splnění svého účelu, využitelný alespoň některým ze tří způsobů, které zákon vymezuje jako recyklaci, organickou recyklaci (kompostování) a energetické využití. Uvedené povinnosti z hlediska nebezpečných látek a využití obalového odpadu se rovněž považují za splněné, pokud byl obal zhotoven v souladu s harmonizovanými českými technickými normami.

Splnění těchto prevenčních povinností se prokazuje jednak prostřednictvím technické dokumentace, která se předkládá na požádání dozorcím orgánům státní správy, a průkazným informováním odběratelů o tom, že obaly splňují zákonné požadavky. Touto úpravou byl odstraněn původní instrument "prohlášení o splnění podmínek uvedení obalu na trh". Smyslem této úpravy je zajistit, aby na území ČR byly do oběhu uváděny pouze takové obaly, které vyhovují zákonným podmínkám.

Povinné osobě je dále uložena povinnost při označování obalů. Nakládání s obalovým odpadem je jednodušší a efektivnější, pokud je na první pohled zřejmé, z jakého materiálu byl vyroben a jakým způsobem s ním má být (podle doporučení výrobce) naloženo. Podle předchozí "neharmonizované" úpravy byly povinné osoby nuceny uvádět oba údaje, v současné době je předepsáno uvádět pouze materiál, z něhož byl obal vyroben. Způsob značení obalů byl zaveden rozhodnutím Komise 97/129/ES ze dne 28.01.1997 a česká právní úprava na něj odkazuje.

4.1.4 Preventivní prostředky vzniku obalového odpadu v postdistribuční fázi

Zákon o obalech upravuje zákonné nástroje, kterými se má docílit předcházení vzniku obalového odpadu ve fázi, kdy již byly balené výrobky distribuovány. Jedná se o systémy:

- opakovaného použití obalů

- vratných obalů a
- vratných zálohovaných obalů.

Opakovaně použitelné obaly jsou takové obaly, které jsou schopny během doby své životnosti vykonat více cyklů uvedení na trh či do oběhu a opětovného použití. Nedostatkem zákonné úpravy je, že obecně neukládá povinným osobám přednostně využívat opakovaně použitelné obaly. Pokud k tomu však dochází, musí být povinnými osobami zajištěna realizace opakovaného použití.

U vratných obalů platí v podstatě totéž s tím rozdílem, že vrácené obaly mohou být kromě opakovaného použití i využity, což není vnímáno jako rovnocenná varianta k opakovanému použití⁵⁰.

Třetím systémem je využívání vratných zálohovaných obalů. Při jejich prodeji je účtována zvláštní peněžní částka, která je při vrácení obalu vyplacena kupujícímu zpět. Na adresu tohoto systému je často poukazováno, že je nedostatečně využit. Prováděcí právní předpis povinně zavádí zálohování obalů výhradně u sedmi typů skleněných nápojových obalů. Především zařazením plastových nápojových obalů by mohlo přinést výrazný efekt⁵¹.

Znakem zálohového systému, v němž je dosaženo shody s oběma předchozími, je dobrovolnost využívání těchto obalů, pro které platí povinnost zálohování. Jedinou výjimku představuje případ, kdy je nápoj uváděn na trh podvojně jak v obalu nezálohovém a nevratném, tak zálohovém a vratném, pak jsou distributoři povinni odebrat a nabízet nápoj v obou baleních. Smyslem tohoto ustanovení je přinutit prodejce k odběru nápojů v zálohovaných obalech, které činí výrobek dražší a tím i méně lákavý pro konečného konzumenta, neboť výrobci nápojů využívající vratné obaly měli často problémy s odbytem svých výrobků⁵². Povinná distribuce je stanovena výhradně pro nápoje a platí jen pro velké prodejny s prodejní plochou nad 200 m².

4.1.5 Povinnost zpětného odběru

Zatímco předchozí tři preventivní systémy dopadají jen na povinné osoby, které využívají tyto obaly, povinnost zpětného odběru dopadá na každou povinnou osobu bez rozdílu v typu obalu, a to jak na toho, kdo obal uvádí na trh, tak na distributora. Zpětný odběr musí být prováděn bezúplatně a povinné osoby jsou povinny zajistit dostatečný počet a příhodnou lokalizaci sběrných míst.

50 Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 372.

51 Damohorský M. A kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 372.

52 Petříček P. Zákon o obalech a související předpisy s komentářem. Praha : IFEC. 2002, s. 64.

4.1.6 Seznam povinných osob

Osoby, které jsou nositeli povinnosti zpětného odběru se povinně zapisují do Seznamu povinných osob. Povinnost zápisu není absolutní a jsou z ní stanoveny zákonné výjimky. Do Seznamu se nemusejí zapisovat osoby, pro něž povinnosti zpětného odběru plní autorizovaná obalová společnost, a dále tzv. poslední prodejci, jejichž povinnosti zpětného odběru u všech obalů plní jiná osoba, např. jejich dodavatel či distributor.

Seznam povinných osob vede Ministerstvo životního prostředí a je veřejný, tzn. že do něj může každý nahlížet a pořizovat si z něj výpisy a opisy.

Povinnost být zapsán v uvedené Seznamu pro povinnou osobu nese další požadavky týkající se vedení evidence. Jejím účelem je jednak zajištění podkladů pro dozorní orgány při výkonu dozoru, a jednak zajištění statistických údajů. Z dílčích evidencí Ministerstvo životního prostředí sestavuje souhrnnou evidenci, která je veřejně přístupná.

S fungováním Seznamu je spojen ekonomický nástroj obalového hospodářství – registrační a evidenční poplatky. Poplatkové povinnosti podléhá registrace povinných osob i vydání rozhodnutí o autorizaci. V době trvání zápisu nebo autorizace se platí v následujících letech poplatků evidenční. Platby poplatků jsou poukazovány na účet Státního fondu životního prostředí.

Zajímavostí u tohoto druhu poplatků je, že jejich správa není prováděna ve veřejnoprávním režimu (poplatky nejsou vymáhány žádným správním úřadem), ale v režimu soukromoprávním⁵³.

Institut zpětného odběru je nutným mezičlánkem k realizaci využití odpadu z obalů. Povinné osoby jsou nuceny vykázat využití obalového odpadu ve stanovených kvótách, které pro ně představují motivační činitel při plnění povinnosti zpětného odběru⁵⁴. Uvedené kvóty jsou obsaženy v příloze č. 3 zákona a obalech a jsou stanoveny jako hmotnostní podíl všech vyrobených, resp. prodaných obalů, nikoli jen těch, které se podařilo zpětně odebrat. Tato úprava je výsledkem transpozice směrnice ES 94/62 o obalech a obalových odpadech. Při zpětném odběru je zdůrazněna povinnost odebírat jen vlastní vyrobené či prodané obaly, aby se zabránilo obcházení této zákonné povinnosti. Odborná literatura uvádí příklad výrobce nápojových kartonů na mléko, který ke splnění své povinnosti zpětného odběru přijímá papírovou lepenku, kterou nevyrobil, ani neprodal⁵⁵.

Slabým místem se však zdá ta skutečnost, že povinné osoby, tedy dovozci, výrobci a distributoři, nedisponují právními nástroji, kterými by mohly spotřebitele přinutit

53 Petržílek P. Zákon o obalech a související předpisy s komentářem Praha : IFEC. 2002, s. 107.

54 Petržílek P. Zákon o obalech a související předpisy s komentářem Praha : IFEC. 2002, s. 66.

55 Petržílek P. Zákon o obalech a související předpisy s komentářem. Praha : IFEC. 2002, s. 69.

k intenzivnějšímu odevzdávání obalového odpadu. Pozitivní působení na fyzické osob je zcela v režimu obce.

Zpětný odběr mohou povinné osoby zajišťovat několika způsoby. Zpětný odběr lze realizovat:

- zcela ve vlastní režii přijímáním vlastních opatření,
- přenesením splnění této povinnosti na jinou osobu za současného převodu vlastnického práva k obalu nebo
- uzavřením smlouvy o zajištění plnění uvedených povinností s autorizovanou obalovou společností.

V prvně uvedeném případě musí povinná osoba na své náklady vytvořit sběrná místa a zajistit využití odebraného obalového odpadu. Odpovědnost za plnění povinností leží v plném rozsahu na povinné osobě. I zde platí, že předmětem zpětného odběru a využití může být pouze vlastní obalový odpad.

Druhá varianta ponechává povinné osobě možnost přenést povinnosti na jinou osobu. Lze tak učinit výhradně za současného převodu vlastnického práva k obalovému odpadu. Zvoleným postupem se má zabránit převodu na fiktivní osoby⁵⁶.

Poslední možnost představuje tzv. sdružené plnění, které umožňuje vznik specializované autorizované obalové společnosti, která zajišťuje plnění povinností pro větší počet povinných osob.

4.1.7 Autorizovaná obalová společnost (AOS)

Zákonnou úpravu tohoto subjektu lze nalézt v hlavě III ZoObal, která je výsledkem transpozice čl. 7 Směrnice o obalech a obalových odpadech. Koncepce sdruženého plnění povinností se promítá především do úpravy členství AOS.

AOS je právně zakotvena jako česká právnická osoba založená ve formě akciové společnosti, přičemž se na ní subsidiárně aplikuje obchodní zákoník. Může být, na rozdíl od obchodního zákoníku, založena výhradně povinnými osobami, které mají fungovat jako autokontrolní mechanismy. Dále je značně omezena možnost nakládání s vytvořeným ziskem, který nesmí být rozdělován mezi akcionáře, neboť AOS není vytvořena za účelem dosahování zisku. Dále je v podstatě vyloučena možnost ovládnutí společnosti, neboť jednotlivý akcionář může nabyt maximálně 33% majetkového podílu. Striktnost této úpravy je vedena snahou o co největší transparentnost.

⁵⁶ Petržílek P. Zákon o obalech a související předpisy s komentářem. Praha : IFEC. 2002, s. 70.

Vznik AOS je završen až udělení autorizace MŽP, které takovou společnost opravňuje uzavírat smlouvy o sdruženém plnění.

4.1.8 Obalový odpad jako součást komunálního odpadu

Odpad tvořený použitými obalovými prostředky je součástí komunálního odpadu⁵⁷. Obec se stává původcem obalového odpadu, který je produkován občany obce, stejně jako ostatních složek komunálního odpadu. Situace je však na rozdíl od ostatních odpadových komodit komunálního odpadu složitější v tom, že do vztahu komunální odpad – obec vstupují ještě povinné osoby obalového hospodářství, které musejí dostát své povinnosti zpětného odběru distribuovaných obalů. Tato situace může být v zásadě řešena dvojím způsobem, a to uplatněním integrálního či duálního systému⁵⁸. V rámci integrálního systému je obalový odpad tříděn spolu s ostatním komunálním odpadem a subjekty obalového hospodářství (obvykle v zastoupení obalové společnosti) jsou do něho zapojeny smluvním vztahem s obcemi. Duální systém naproti tomu vyčleňuje obalový odpad z odpadu komunálního. Obaly je pak nutné separovat a pak samostatně provádět jejich sběr a svoz.

Zákon o obalech umožňuje obě zmíněná řešení. Povinné osoby mohou buď samy nebo prostřednictvím autorizované obalové společnosti zajistit zpětný odběr obalů přímo od spotřebitele bez nároku na odměnu za tento úkon. Toto řešení předpokládá, že konečný spotřebitel vyčlení obalový odpad a využije samostatného systému zpětného odběru, který musí být podle dikce zákona tvořen sběrnými místy, jež musejí být jednak dostatečného počtu a také pro spotřebitele dostupné.

Domnívám se, že hlavní úskalím duálního systému, je skutečnost, že spotřebitel (resp. producent komunálního odpadu) je tím nucen třídít komunální odpad nejen podle materiálového hlediska (papír, plast, sklo), ale i podle hlediska funkčního (obal, vše ostatní než obal). Lze předpokládat, že zvýšené nároky na třídění komunálního odpadu v domácnosti, které navíc spotřebitel může subjektivně vnímat spíše jako šikanózní, s sebou přinesou nechuť podrobit se takovému systému třídění.

Integrovaný systém lze využít na základě ust. § 21 odst. 3 ZoObal. Autorizovaná společnost zajišťující sdružené plnění ve vztahu k primárním (spotřebitelským) obalům může do své činnosti zapojit na základě smlouvy také obec. Obalový odpad je pak přebírán nikoli samostatně, ale jako součást vytríděných odpadových materiálových komodit komunálního odpadu. Autorizované společnosti přísluší svobodná ničím neomezená volba, zda bude spolupracovat s obcemi v rámci sdruženého plnění. V případě kladného rozhodnutí na ni však při

57 Jirásková I., Sobotka M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. 2. vydání. Praha : Linde. 2005. s. 20.

58 Hrušová I. Problematika nakládání s komunálním odpadem. České právo životního prostředí 1/2004, s. 39.

realizace tohoto záměru dopadají některá omezení její kontrakční svobody. Autorizovaná společnost je povinna :

- uzavřít smlouvu s každou obcí, která projeví zájem být účastna v systému sdruženého plnění a
- zároveň vůči všem obcím uplatňovat obdobné smluvní podmínky.

Tyto povinnosti autorizované společnosti mají zabránit diskriminaci malých obcí tím, že by jim byla odeprána účast v tomto systému, nebo by smluvní podmínky jejich účasti byly neodůvodněně nevýhodnější.

Tím že zákonná úprava vymezuje obalový odpad jako samostatnou odpadovou komoditu, obci z toho plyne povinnost evidovat samostatně vyříděný obalový odpad v katalogové skupině 15, která vyhrazena výlučně pro obalový odpad. Není-li obalový odpad vyříděn, zůstává evidován v základní skupině 20.

4.2 Elektroodpad

4.2.1 Předmět úpravy

Zákon o odpadech obsahuje v dílu osmém zvláštní úpravu nakládání s elektrickými a elektronickými zařízeními (elektroodpad), jež vznikla jako produkt harmonizace české právní úpravy s úpravou komunitární, která je obsažena ve směrnici 2002/96/ES o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

Citovaná úprava se neomezuje na elektroodpad produkováný domácnostmi, ale na veškerý elektroodpad, byť by vznikl při podnikatelské činnosti nebo činnosti právnických osob. Záběr úpravy je však ještě širší, neboť stanovuje požadavky na elektrozařízení jako na výrobky, které se však dříve či později odpadem stanou. V dalším textu se zaměřím již jen na elektroodpad vznikající v domácnosti.

4.2.2 Pojem elektroodpadu

Elektroodpad je zákoně o odpadech definován jako elektrozařízení, které se stalo odpadem, včetně všech svých součástí, které mělo v tomto okamžiku. Pro vymezení elektroodpadu je tedy důležité vymežit pojem elektrozařízení, za něž se považuje:

- zařízení, které je závislé na elektrickém proudu nebo na elektromagnetickém poli nebo
- zařízení k výrobě, přenosu a měření elektrického proudu nebo elektromagnetického pole

Pod tento pojem však nespádají:

- zařízení, která jsou určena po použití při vysokém napětí (1000 V pro střídavý a 1500 V

pro stejnosměrný proud) a

- zařízení určená výlučně pro účely obrany státu.

Pojem elektroodpadu je dále vnitřně diferencován v závislosti na tom, zda elektroodpad pochází z domácnosti či nikoli. Definice elektrozařízení pocházejícího z domácnosti poskytuje pěkný příklad tautologické definice, když prohlašuje, že elektrozařízením pocházejícím z domácnosti je použité elektrozařízení pocházející z domácnosti. Uvedená definice ovšem nehovoří o *domácím elektroodpadu*, ale o *elektrozařízením pocházejícím z domácnosti*. Pojem domácího elektroodpadu explicitně definován není, ale lze jej dovodit z kontextu právní úpravy (ust. § 37k odst. 5 a ust. §38 odst. 8 ZoO).

Důsledkem tohoto stavu je zcela absurdní závěr, podle kterého elektrozařízení z domácnosti (tedy de facto domácí elektroodpad) nemá svého původce, neboť odpadem se toto zařízení stává až ve chvíli jeho předání osobě oprávněné k jeho využití nebo odstranění. Za původce tohoto odpadu tedy nelze považovat ani občana obce, ani obec jako původce komunálního odpadu.

Z toho zároveň plyne závěr, že domácí elektroodpad nespadá pod pojem komunálního odpadu. V okamžiku vzniku zbavovacího vztahu se pojmově nejedná o odpad a tato komodita navíc nemá původce, tedy ani původce v podobě obce. Z tohoto důvodu lze oprávněně pochybovat o ústavní konformitě Katalogu odpadů, jako přílohy prováděcího předpisu k zákonu o odpadech, podle něhož elektrozařízení pocházející z domácnosti tvoří jednu z komodit komunálního odpadu (pod katalogovým číslem 20 01 35 figurují *vyřazená elektrická a elektronická zařízení obsahující nebezpečné látky* jako nebezpečná složka komunálního odpadu). Toto ustavení je s ohledem na výše uvedené v rozporu se zákonným předpisem, který má pouze provádět. Navíc lze argumentovat i tím, že Katalog odpadů tímto v podstatě ukládá obci povinnosti ve vztahu k elektrozařízením, když jej prohlašuje za součást komunálního odpadu, i když tyto povinnosti nemají zákonný základ.

Uvedená konstrukce je pochybná i v konfrontaci se základními principy odpadového hospodářství, neboť prolamuje zásadu odpovědnosti původce tím, že připouští existenci odpadu, který nemá původce.

Zmíněná úprava s sebou přinesla ve vztahu k fyzickým osobám nepodnikatelům přílišnou benevolentnost v nakládání s (de iure) použitým elektrozařízením ale (de facto) s elektroodpadem. Např. vysloužilá lednička pocházející z domácnosti není odpadem, ale jen použitým zařízením. Proto by se na ní neměl vztahovat režim odpadů. Z tohoto stavu lze dovodit, že (před novelizací ust. § 69) se fyzická osoba nemohla dopustit přestupku proti veřejnému pořádku podle ust. § 47 odst. 1 písm. h) ZoO, tím že odložila tuto použitou ledničku do volné přírody, neboť mimo vyhrazené místo, za které lze v tomto případě považovat sběrný dvůr či provozovnu výrobce

plnicího povinnost zpětného odběru, neodložila odpad v právním smyslu, přestože s danou věcí nakládala ve smyslu obecné definice odpadu podle ust. § 3 odst. 1 ZoO. Tu však aplikovat, s ohledem na vztah speciality k ust. § 38 odst. 8 ZoO, nelze.

Možná právě tento deficit vedl k rozšíření deliktů odpovědnosti fyzických osob nepodnikatelů zařazením nových skutkových podstat přestupků, z nichž jedna se týká právě odložení elektrozařízení mimo určená místa nebo místa zpětného odběru.

I přes tento pokrok lze uvedenou úpravu deliktů odpovědnosti fyzických osob při nakládání s použitými výrobky, na něž se vztahuje povinnost zpětného odběru, považovat za dílčí a nedostatečnou. Elektrozařízení je jen jednou z několika komodit, které jsou povinně zpětně odebírány. Další jsou např. pneumatiky, ohledně nichž platí totéž, tzn. odpadem se stávají až v okamžiku předání osobě oprávněné k jeho využití nebo odstranění. Jak tedy deliktně postihnout fyzickou osobu nepodnikatele, který si dá tu práci a opotřebované pneumatiky rozptýlí např. podél lesní cesty? Pneumatika v daném okamžiku stále není odpadem. Jejím bezohledným odhozením v přírodě nelze naplnit skutkovou podstatu přestupku podle ust. 47 odst. 1 písm. h) ZoPřest. a zákon o odpadech nezná přestupek, jehož objektivní stránkou by bylo odkládání použitých pneumatik mimo vyhrazená místa. Domnívám se, že jedinou možností, jak postihnout popsání jednání, je přestupek na úseku ochrany životního prostředí podle ust. § 45 odst. 1 ZoPřes. Pokud však takovým jednáním nedojde ke zhoršení životního prostředí, je veřejná moc při trestání takového jednání bezmocná.

De lege ferenda lze doporučit přeformulovat ust. § 69 odst. 1 písm. a) ZoO tak, aby se vztahoval na všechny výrobky a zařízení, s nimiž je svázána povinnost zpětného odběru.

4.2.3 Vztah obce k elektroodpadu pocházejícího z domácností

Vztah domácího elektrozařízení a obce jako původce komunálního odpadu byl již částečně nastíněn. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že obec ve vztahu k domácímu elektrozařízení nemá žádné povinnosti, neboť tato komodita vůbec nespadá pod pojem komunálního odpadu, přestože Katalog odpadů se tento závěr snaží nanejvýše pochybným způsobem zvrátit.

Jedinou povinnou osobou ve vztahu k této odpadové komoditě je prodejce, který zajišťuje zpětný odběr. Existuje však možnost, jak do tohoto vztahu vtáhnout obec. Podle ust. § 38 odst. 6 ZoO může prodejce na základě písemné dohody s obcí využít ke splnění své povinnosti zpětného odběru její systém nakládání s komunálním odpadem. Avšak ani po vzniku předvídaného smluvního vztahu se vztah obce a elektrozařízení pocházející z domácností nemění.

Na základě smlouvy nejčastěji obec umožní svým občanům, aby využili např. sběrného dvora k odevzdání elektrozařízení, s tím že prodejce si toto elektrozařízení od obce následně odebere z titulu plnění povinnosti zpětného odběru.

Obec je při plnění dohody povinna odebírat od občanů jejich elektrozařízení bez nároku na odměnu. Tato skutečnost však zákonem o odpadech explicitně vyjádřena není. V ust. § 38 odst. 7 ZoO je zaručena bezúplatnost pouze mezi spotřebitelem a prodejcem a mezi obcí a prodejcem v případě existence smluvního vztahu ve smyslu ust. § 38 odst. 6 ZoO. Může tedy logicky vyvstat otázka, zda může obec od svých občanů odebírat elektrozařízení a nárokovat si za to nějakou odměnu. Domnívám se, že obec k tomu oprávněna není. Tento závěr lze dovodit z toho, že smluvním ujednáním mezi obcí a prodejcem nemůže dojít ke změně práv a povinností třetího subjektu, který se tohoto smluvního vztahu neúčastní. I v případě zapojení obce do tohoto vztahu se stále pojmově jedná o zpětný odběr, přestože spotřebitel své elektrozařízení předává nikoli prodejci ale obci. Obec zde vystupuje v podstatě jen jako prostředník prodejce. Náklady obce za odběr elektrozařízení může hradit prodejce jako její smluvní partner v podobě odměny.

4.2.4 Povinnosti výrobce elektrozařízení

Úprava nakládání s elektroodpadem je právě tou oblastí, kde se zásada odpovědnosti původce, kterou bychom mohli označit za obecnou, doplňuje se zvláštní zásadou, kterou jsem v úvodních výkladech označil jako zásadu sdílené odpovědnosti výrobce. Tomu je uložena řada povinností, které se týkají nakládání s elektroodpadem.

Vedle výrobců plní povinnosti v této oblasti odpadového hospodářství i původci odpadu. Hlavní roli v systému povinností však zaujímá výrobce elektrozařízení. Na něho doléhají násl. povinnosti:

a) povinnosti při uvádění elektrozařízení na trh

- povinnosti konstrukčního rázu podle ust. § 37j odst. 1 ZoO. Výrobce musí zajistit, aby jeho produkty byly navrženy tak, aby byla maximálně usnadněna demontáž a opětovné a materiálové využití jednotlivých komponent či materiálů.
- povinnost k označení výrobků podle ust. § 37j odst. 2 ZoO. Elektrovýrobky musejí být označeny, aby bylo patrné, že se na ně vztahují povinnosti výrobce ke zpětnému odběru.
- elektrozařízení uváděné na trh po 30. červnu 2006 nesmí obsahovat tzv. těžké kovy.

b) povinnost zpětného odběru

Pouze ve vztahu k domácímu elektroodpadu plní výrobce povinnost zpětného odběru

podle ust. § 37k odst. 1 ZoO, které zahrnuje:

- povinnost grafického označení výrobku pro potřeby zpětného odběru,
- poučovací povinnost konečného spotřebitele, kterou výrobce plní prostřednictvím distributora. Poučení zahrnuje informace o způsobu zajištění zpětného odběru.
- Povinnost zajistit pro spotřebitele možnost předání starého elektrospotřebiče při nákupu nového v místě prodeje či plnění dodávky ve shodném počtu kusů.
- Povinnost odebírat domácí elektroodpad bez nároku na úplatu.

c) Zpracování elektroodpadu

Na fázi zpětného odběru navazuje zpracování elektroodpadu. Výrobce je povinen podle ust. § 37l odst. 1 ZoO vytvořit systém pro zpracování, využívání a materiálové využívání elektroodpadu za použití nejlepších dostupných technik. Zde lze spatřovat paralelu s obecnou povinností všech podle ust. § 11 odst. 1 ZoO k přednostnímu využívání odpadu obecně, která je však relativizována existencí technických a ekonomických předpokladů v daném čase a místě. V případě elektroodpadu je však povinným subjektem výrobce, tedy podnikatel profesionál, na něhož se již žádné ohledy stran jeho ekonomické situace neberou, navíc je povinen zajistit nikoli vhodnou techniku nakládání s elektroodpadem, ale nejlepší dostupnou techniku. Výklad posledně zmíněného pojmu lze nalézt v ust. § 2 písm. f) zákona o integrované prevenci znečišťování č. 76/2002 Sb. Nejlepší dostupnou technikou se rozumí *nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použitých technologií a způsobu jejich provozování, které jsou vyvinuty v měřítku umožňující jejich zavedení v příslušném hospodářském odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek a s ohledem na náklady přínosy, pokud jsou provozovateli zařízení za rozumných podmínek dostupné a zároveň jsou nejúčinnější v dosahování ochrany životního prostředí jako celku.*

Výrobci je při zpracování elektroodpadu uložena podle ust. § 37l odst. 2 ZoO povinnost spolupracovat se zpracovatelem elektroodpadu tím, že mu poskytne informace nutné k tomuto zpracování. Zákonodárce příkladmo zmiňuje údaje o obsažených nebezpečných látkách, možnosti opětovného použití elektrozařízení, využití elektroodpadu, případně jeho odstranění. Tyto informace musí být dostupné nejpozději do jednoho roku po uvedení na trh nového výrobku, a to buď v návodu, na technickém nosiči dat nebo prostředky dálkové komunikace.

Zpracovatelé o nichž se zde v textu zákona hovoří jsou dalším subjektem povinností při nakládání s elektroodpadem. Primární odpovědnost za plnění uložených povinností leží na výrobcí, který k jejich splnění může využít zpracovatele, jenž v podstatě zajišťuje technické zázemí a podmínky pro odborné nakládání s elektroodpadem. Jeho povinnosti jsou však spíše technického rázu ve smyslu ust. § 37l odst. 3 ZoO.

Při využívání zpětně odebraného elektroodpadu jsou ust. § 37m odst. 3 ZoO⁵⁹ stanoveny minimální závazné kvóty pro využití elektroodpadu. Určitou novinkou v úpravě odpadového hospodářství je rovněž možnost opětovného použití elektroodpadu jako celku, pokud splňují požadavky jiných právních předpisů ohledně bezpečnosti a technické nezávadnosti výrobků.

4.2.5 Ekonomické nástroje v oblasti nakládání s elektroodpadem

Další novinkou v oblasti nakládání s domácím elektroodpadem je zavedení finančních nástrojů vytvářející záruky plnění povinností výrobce. Výrobce je povinen systém nakládání s domácím elektroodpadem po jeho zpětném odběru financovat z vlastních prostředků. Tento postup se však týká pouze výrobků uvedených na trh po 13. srpnu 2005. Pro tzv. historický domácí elektroodpad, jenž byl uveden na trh před tímto datem, jsou stanovena jiná pravidla, o nichž se zmíním později.

Výrobce je povinen ještě před uvedením výrobku na trh poskytnout záruku, že nakládání s veškerým elektroodpadem bude finančně zajištěno, pokud plnění povinností při nakládání s domácím elektroodpadem plní samostatně. Takovou zárukou může být pouze účelově vázaný bankovní účet nebo pojištění. Uvedenou záruku neposkytují ti výrobci, kteří své povinnosti ohledně nakládání s elektroodpadem přenesli na jinou právnickou osobu, nebo uvedené povinnosti plní společně s jiným výrobcem nebo výrobcí.

Stran historického domácího elektroodpadu je financování zajištěno jedním univerzálním kolektivním systémem pro každou skupinu elektrozařízení, do něhož přispívají všichni výrobci v odpovídajícím rozsahu. Hlavním kritériem pro určení příspěvku je podíl na trhu.

4.2.6 Evidence výrobců elektrozařízení

Pro výrobce elektrozařízení, na něž se vztahují povinnosti zpětného odběru, je vyhrazena zvláštní veřejnoprávní evidence. Výrobce je povinen podat návrh na zápis do *Seznamu výrobců elektrozařízení*. Smyslem této evidence je *ex ante* zjistit, jaké elektrozařízení výrobce produkuje, jakým způsobem plní zákonné povinnosti a jakým způsobem zajišťuje financování nakládání s elektrozařízením pocházejícím z domácnosti, resp. nakládání s elektroodpadem.

Pokud výrobci plní své povinnosti v rámci kolektivního systému, nepodávají návrh jednotliví výrobci, ale právnická osoba, která toto plnění pro výrobce zajišťuje.

O návrhu na zápis rozhoduje Ministerstvo životního prostředí ve správním řízení. Seznam je veřejně přístupná databáze, která je dostupná na portálu veřejné správy.

⁵⁹ Citované ustanovení nabývá účinnosti až k 1. lednu 2009.

4.3 Autovraky

Rovněž automobily, které svým majitelům dosloužily, by mohly být *cum grano salis* považovány za součást komunálního odpadu. Automobily si pořizují i fyzické osoby nepodnikatelé, které je využívají pro své soukromé potřeby a potřeby vlastní rodiny. Lze je tedy považovat za součást vybavení domácnosti, která představuje spotřební platformu, v níž vzniká komunální odpad.

S ohledem na definici komunálního odpadu, podle níž je komunálním odpadem jen ta komodita, která je v Katalogu odpadů uvedena jako odpad komunální, nelze autovraky do této kategorie zařadit. Přesto byly zákonnou úpravou obcí ve vztahu k autovrakům svěřeny jisté mocenské prostředky, kterými do systému nakládání s autovraky zasahují.

4.3.1 Pojem autovraku

Problematika autovraků jako zvláštní odpadové komodity je speciálně upravena v samostatném dílu sedmém ZoO. Autovrak je v úvodních ustanoveních definován jako každé úplné nebo neúplné motorové vozidlo, které bylo určeno k provozu na pozemních komunikacích pro přepravu osob, zvířat nebo věcí, a stalo se odpadem podle ust. § 3 odst. 1 ZoO.

Když se na citovanou definici podíváme podrobněji, tak zjistíme, že automobil se stává odpadem již v okamžiku vzniku zbavovacího vztahu. Je-li však majitelem automobilu fyzická osoba nepodnikatel, kdo bude v takovém případě považován za původce odpadu? Tato osoba jím být nemůže, neboť definice původce je podle ust. § 4 písm. p) ZoO omezena na fyzické osoby podnikatele a osoby právnické. Přestože vlastník není původcem, zákon jakoby implicitně pracoval s dalším subjektem povinností v oblasti odpadového hospodářství. V ust. § 37 ZoO stanovuje povinnost každého předat autovrak výhradně osobě oprávněné k nakládání s autovraky. V případě podnikatelských subjektů je tímto "každým" původce. Právní pozice fyzických osob by se dala označit jako "vlastník autovraku". Jedná se o osobu, u níž vzniká odpad, a je tudíž fakticky jejím původcem. Nesplňuje však právní definici tohoto subjektu, a proto pro ní musel zákonodárce vytvořit jinou pozici, aby jí mohl vtáhnout do systému povinností v odpadovém hospodářství. Tento vlastník je tedy povinnou osobu při nakládání s autovrakem. Z hlediska právní úpravy nelze považovat autovrak za součást komunálního odpadu, neboť obci jako původci komunálního odpadu nejsou uloženy žádné povinnosti při nakládání s touto komoditou. Ve své pozici původce komunálního odpadu je nahrazena "vlastníkem autovraku".

4.3.2 Opuštěný autovrak

Obec je s problematikou autovraků spojena pouze zavedením institutu opuštěného autovraku. Povinná osoba, ať již se jedná o původce či vlastníka autovraku, má podle ust. § 37 odst. 1 ZoO povinnost předat autovrak výhradně osobě, která je provozovatelem ke sběru, výkupu, zpracování, využívání nebo odstraňování autovraků. Avšak ještě před samotným předáním musí být vozidlo deponováno na takovém místě, kde nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí ani nenaruší estetický vzhled obce či přírody nebo krajiny ve smyslu ust. § 37 odst. 2 ZoO. Podle mého názoru se již v tomto okamžiku jedná o autovrak, neboť osoba již pojala úmysl zbavit se ho ve smyslu § 3 odst. 1 ZoO. V mezidobí od vzniku autovraku do předání oprávněné osobě však musí povinná osoba dostát povinnosti ust. § 37 odst. 2 ZoO.

Automobily, které již dosoužily svému účelu, však často představují pro obce palčivý problém, neboť ne každý vlastník je odevzdá této oprávněné osobě, ale jednoduše jej odstaví a opustí. Vystává pak problém, zda dané vozidlo bylo odloženo s úmyslem se ho zbavit, tedy jako odpad, nebo pouze deponováno pro přechodnou nepojízdnost. Celou situaci navíc komplikuje fakt, že se ne vždy podaří dohledat vlastníka takového vozidla. Tuto situaci řeší úpravou institutu "opuštěného vozidla", který se za určitých zákonem stanovených podmínek presumuje jako odpad.

Je-li vozidlo opuštěno na místě, kde podle ust. § 37 odst. 2 ZoO poškozuje nebo ohrožuje životní prostředí nebo narušuje estetický vzhled obce, přírody nebo krajiny může ho obecní úřad nechat přemístit od uplynutí dvou měsíců od okamžiku, kdy se o takovém vozidle dozvěděl na náklady vlastníka na vybrané parkoviště. O tomto úkonu je obecní úřad povinen informovat na své úřední desce, a je-li znám vlastník, musí být písemně informován i on. Nebude-li vozidlo vyzvednuto ve lhůtě dalších dvou měsíců, která běží ode dne informování vlastníka a není-li znám, ode dne zveřejnění na úřední desce, vzniká právní domněnka, že opuštěné vozidlo je autovrak. Obecní úřad je pak oprávněn předat ho provozovateli zařízení pro nakládání s autovraky.

Otázkou ovšem je, k jakému okamžiku se upínají právní účinky této presumpce, resp. k jakému momentu se má za to, že vozidlo je autovrak. Je jím až uplynutí dvouměsíční lhůty nebo již okamžik, kdy se majitel vozidla zbavil tím, že jej opustil? U nalezeného vozidla vzniká nejistota, s jakým úmyslem jej jeho majitel na daném místě zanechal, resp. jaká byla pravá vůle vlastníka. Smysl presumpce spočívá v tom, že tuto nejistotu ohledně charakteru projevu vůle odstraňuje. Podle mého názoru ji odstraňuje již k okamžiku opuštění vozidla, neboť v tomto okamžiku byl učiněn projev vůle, stran jehož obsahu nejistota vznikla.

Důsledek tohoto výkladu spočívá v možnosti činit vlastníka opuštěného vozidla deliktně odpovědným za přestupek podle ust. § 69 odst. 1 písm. a) ZoO, neboť již v okamžiku zbavování se jednalo o autovrak. Pokud by tomu tak nebylo, nebylo by možné aplikovat toto ustanovení

za podmínky, že vozidlo je stále vedeno v registru vozidel.

4.3.3 Autovraky a jejich možný vztah ke komunálnímu odpadu

Jak bylo již výše uvedeno, nelze autovraky považovat za odpadovou komoditu, která tvoří komunální odpad, neboť nespĺňuje třetí definiční podmínku definice komunálního odpadu - zařazení v Katalogu odpadů jako odpad komunální. Ovšem bez tohoto požadavku by bylo lze autovraky pocházející od fyzických osob nepodnikatelů považovat za jeho součást.

Vybrané autovraky (zjednodušeně řečeno osobní automobily) podléhají povinnosti bezplatného převzetí, pokud obsahuje nutné části vozidla, kterou plní osoby oprávněné k provozování zařízení ke sběru autovraků. Pro vlastníka autovraku to představuje jedinou možnost, jak s autovrakem naložit. Zákon o odpadech neumožňuje, aby povinná osoba využila obecní systém sběru a třídění komunálního odpadu na základě smlouvy s obcí podle ust. § 38 odst. 6 ZoO.

Obec tedy nesmí ve svém sběrném dvoře přebírat autovraky a ty pak předávat oprávněné osobě, jak je to umožněno u elektrozařízení pocházejících z domácností.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo zhodnotit právní úpravu nakládání s komunálním odpadem v konfrontaci se stavem nakládání s touto odpadovou komoditou, kterého má být podle Plánu odpadového hospodářství ČR dosaženo do roku 2010.

Domnívám se, že současná právní úprava nakládání s komunálním odpadem neposkytuje dostatečné záruky naplnění uvedené koncepce. Za její hlavní nedostatek bych označil nedostatečnou úpravu ekonomických nástrojů při nakládání s komunálním odpadem. Zákon o odpadech by měl disponovat takovým nástrojem ekonomické stimulace, který bude jednotlivé osoby – faktické původce komunálního odpadu motivovat jednak k minimalizaci jeho produkce a také k co nejdůkladnějšímu třídění využitelných složek, tím že zavede kritérium přímé úměry mezi množstvím netříděného komunálního odpadu a výší poplatku při jeho výpočtu. Současná úprava nabízí trojí možné řešení, z nichž ani jedno nedokáže dostatečně zohlednit míru třídění komunálního odpadu jednotlivými domácnostmi.

Místní poplatek za využívání obecního systému nakládání s komunálním odpadem vychází z kapitačního principu, aniž by zohledňoval kritéria týkající se množství a úrovně třídění. Navíc poplatkovou povinností zatěžuje i osoby, které obecní systém vůbec nevyužívají a naopak mu uniká množství osob, které obecní systém svým komunálním odpadem zatěžují, aniž by byl poplatek od nich vybírán, neboť nespádají do žádné z kategorií plátce místního poplatku.

Poplatek za komunální odpad je sice vybírán jen od osob, které komunální odpad skutečně vytvářejí, ale to přináší mnohá úskalí pro obce, jak zjistit či případně prokázat, že konkrétní osoba odpad skutečně produkuje. Ani tento poplatek však neumožňuje zohlednit míru třídění komunálního odpadu.

Pozice úhrady je v podstatě paralyzována nevyjasněností služby, která by měla být předmětem smlouvy mezi obcí a jejím občanem. Na obou stranách tohoto smluvního vztahu stojí zákonné povinnosti, které vylučují prvek svobodné vůle při uzavírání těchto smluv a přinášejí tím pochybnosti ohledně platnosti takových smluv z hlediska občanského práva⁶⁰.

Dalším významným problémem je nedostatečná možnost sankčně postihnout občany obce, kteří se vzpěčují uložené povinnosti odděleně shromažďovat a třídit komunální odpad. Je však otázkou, zda hrozba sankcí je tím ideálním způsobem, jak občany obce motivovat k environmentálnímu chování. Podle mého názoru nelze význam sankcí přeceňovat. Měly by však představovat reálnou hrozbu pro případné "hříšníky".

Pojem komunálního odpadu jsem se snažil přiblížit podrobnější analýzou tří vybraných odpadových komodit. Obalový odpad je výraznou součástí komunálního odpadu. Do základního

60 Hrušová I. Problematika nakládání s komunální odpadem. České právo životního prostředí 1/2004, s. 59.

vztahu komunální odpad – obec jako jeho původce vstupuje další povinný subjekt, kterým je distributor obalu, na nějž dopadá povinnost zajistit jeho zpětný odběr. Současná právní úprava umožňuje ke splnění této povinnosti využít jak integrovaného, tak duálního systému zpětného odběru obalů. Integrovaný systém ve vztahu ke spotřebitelským obalům se jeví jako racionálnější řešení. Právní úprava obalového hospodářství navíc pro obce garantuje volný přístup do systému sdruženého plnění autorizované společnosti, a to za rovných a spravedlivých podmínek.

Analýzou nakládání s elektrozařízením pocházejícím z domácnosti jsem došel k závěru, že tuto komoditu nelze zahrnout do pojmu odpadu komunálního. Dotčená úprava navíc obsahuje několik velice problematických míst. Jedná se především o ust. § 38 odst. 8 ZoO, které vede k následujícím závěrům:

- z domácího elektrozařízení se stane odpad až v okamžiku předání oprávněné osobě. V době, kdy s ním nakládá fyzická osoba nepodnikatel a poté prodejce při plnění povinnosti zpětného odběru se pojmově vůbec nejedná o odpad,
- tento (ve faktickém ale nikoli právním smyslu) odpad nemá svého původce, který by za něj nesl odpovědnost,
- je tím narušena zásada odpovědnosti původce, která je hlavním principem odpadového hospodářství,
- nelze jej zařadit do pojmu komunálního odpadu, protože za původcem nelze pokládat ani obec.

Obec může ve vztahu k domácímu elektrozařízení plnit určité povinnosti pouze, pokud s prodejcem uzavře smlouvu, podle níž tento prodejce využije obecního systému nakládání s komunálním odpadem ke splnění své povinnosti zpětného odběru. Ani tato smlouva však z domácích elektrozařízení nečiní součást komunálního odpadu a z obce jeho původce. Povinným subjektem zůstává výhradně prodejce.

De lege ferenda bych tuto situaci řešil zrušením ust. § 38 odst. 8 ZoO bez náhrady. Na domácí elektrozařízení by se pak mohlo pohlížet jako na součást komunálního odpadu, jehož původcem by se stala příslušná obec. Obec by dále měla být ex lege povinna odebírat domácí elektroodpad s tím, že odpovědnost za využití a odstranění by spočívala na prodejci, který by byl povinen od obce i bez existence smluvního vztahu tento elektroodpad odebírat v rámci plnění povinnosti zpětného odběru. Obec by dále měla mít zákonný nárok na náklady vynaložené při shromáždění domácího elektroodpadu a předání prodejci.

V případě poslední odpadové komodity, kterými jsou autovraky, je vztah ke komunálnímu odpadu a obce jako původce komunálního odpadu zcela eliminován. Autovraky

nejsou součástí komunálního odpadu a právní úprava neumožňuje využít obecního systému nakládání s komunální odpadem ani pro potřeby plnění povinnosti zpětného odběru autovraků. Vztah obce a autovraků existuje pouze v podobě institutu opuštěného vozidla. Obec zde však podle mého názoru nevystupuje jako subjekt odpadového hospodářství, ale jako garant veřejného pořádku.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že současná právní úprava nakládání s komunálním odpadem neumožňuje v plném rozsahu dosáhnout převratné změny v rozšíření materiálového využívání komunálního odpadu a potlačení jeho skládkování tak, jak si tento cíl vytkla Česká republika ve svém Plánu odpadového hospodářství.

Seznam použité literatury

1. Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.
2. Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.
3. Hrušová I. Problematika nakládání s komunálním odpadem. České právo životního prostředí, 1/2004.
4. Jehlička O., Švestka J., Škárová M. Občanský zákoník – komentář. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004.
5. Jirásková Z., Šneberková A. Vše o novém místním poplatku za komunální odpad. Hradec Králové : Ekonomická a informační agentura, 2001.
6. Jirásková I., Sobotka M. Zákon o dopadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. 2. vydání. Praha : Linde, 2005.
7. Komunální odpady a kaly z čistíren odpadních vod – sborník z konference. Praha : IREAS, 2005.
8. Lepší recyklační služby – Jak zajistit 50% míru materiálového využití komunálního odpadu. Brno : Hnutí Duha, 2005.
9. Mrázek P., Kotoulová Z., Černík B. Systém nakládání s odpady v obci – příručka pro obce o systému nakládání s odpady. Praha : Ministerstvo životního prostředí, 1998.
10. Petržílek P. Zákon o obalech a související předpisy s komentářem. Praha : IFEC, 2002.
11. Šámal P., Púry F., Rizman S. Trestní zákon. Komentář. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.
12. Způsoby řešení aktuálních ekologických problémů ochrany životního prostředí a odpadového hospodářství obcí Pardubického kraje (autor neuveden). Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje, 2005.

Internetové zdroje

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1. www.czsu.cz | Český statistický úřad |
| 2. www.ekokom.cz | Stránky společnosti EKO-KOM, a.s. |
| 3. www.env.cz | Ministerstvo životního prostředí ČR |
| 4. www.eur-lex.europa.eu | Právní předpisy EU |
| 5. www.rokycany.cz | Stránky města Rokycany |
| 6. www.un.org | Stránky OSN |