

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Šárka Humpálová

Právní nástroje odpadového hospodářství

Diplomová práce

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. 6. 2017

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 26. 6. 2017

.....

Šárka Humpálová

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala panu JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za jeho ochotu, čas, cenné rady a připomínky, které mi velmi pomohly.

OBSAH

ÚVOD	5
1 Odpadové hospodářství	8
1.1 Hierarchie odpadového hospodářství	8
1.2 Současný stav odpadového hospodářství	11
1.3 Cíle odpadového hospodářství.....	13
1.4 Nástroje ochrany životního prostředí	16
1.5 Dílčí závěr.....	19
2 Právní úprava odpadového hospodářství	20
2.1 Základní principy.....	20
2.2 Mezinárodní právo.....	21
2.3 Evropské právo	22
2.3.1 Environmentální politika EU	22
2.3.2 Prameny práva EU	23
2.4 Vnitrostátní právo	25
2.5 Dílčí závěr.....	28
3 Koncepční nástroje odpadového hospodářství	31
3.1 Akční programy Evropské unie	31
3.2 Státní politika životního prostředí ČR	32
3.3 Plány odpadového hospodářství	33
3.3.1 Plán odpadového hospodářství ČR	35
3.3.2 Plány odpadového hospodářství krajů	39
3.3.3 Plány odpadového hospodářství obcí.....	40
3.4 Dílčí závěr.....	41
4 Administrativně-právní nástroje odpadového hospodářství	43
4.1 Povinnosti	43
4.1.1 Obecná prevenční povinnost.....	43
4.1.2 Obecné povinnosti při nakládání s odpady	44
4.1.3 Zvláštní povinnosti při nakládání s vybranými výrobky, odpady a zařízeními	46
4.1.4 Povinnost zpětného odběru některých výrobků	47
4.2 Povolení.....	47
4.2.1 Souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů	47
4.2.2 Souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady	49
4.3 Kategorizace odpadů	49
4.4 Další administrativně-právní nástroje.....	50
4.5 Dílčí závěr.....	52

5	Ekonomické nástroje odpadového hospodářství	53
5.1	Ekonomické nástroje spojené se skládkováním odpadů.....	53
5.2	Ekonomické nástroje spojené s komunálním odpadem.....	57
5.3	Ekonomické nástroje spojené s vybranými výrobky	59
5.4	Další ekonomické nástroje.....	61
5.5	Dílčí závěr.....	62
6	Sankční a institucionální nástroje odpadového hospodářství	64
6.1	Sankční nástroje odpadového hospodářství.....	64
6.1.1	Odpovědnost za správní delikty.....	65
6.1.2	Trestněprávní odpovědnost.....	68
6.2	Institucionální nástroje odpadového hospodářství	70
6.3	Dílčí závěr.....	73
	ZÁVĚR.....	74
	Seznam použitých zkratk.....	78
	Seznam použité literatury a pramenů	79
	Příloha č. 1.....	84
	Příloha č. 2.....	85
	Summary	86
	Abstrakt/Abstract	87

ÚVOD

Ve Spojených státech amerických došlo ve 20. století k jedné velké katastrofě. Do nedokončeného plavebního kanálu, který měl původně propojit řeku Niagaru s jezerem Ontario, byly ve 40. a 50. letech ukládány tuny toxického průmyslového odpadu. Po kompletním uzavření kanálu nad ním vyrostla nová městská čtvrť nazvaná Love Canal. Koncem 70. let po silných deštích se začal jedovatý odpad dostávat na povrch, mnoho rodin muselo kvůli kontaminaci opustit své domovy a mnoho lidí mělo zdravotní problémy (různé příznaky leukémie, rodily se děti s postižením). To je případ Love Canal, typický příklad špatného nakládání s (nebezpečným) odpadem.¹

Odpad je jedním z nejvýznamnějších zdrojů ohrožení životního prostředí. Nárůst jeho množství představuje hrozbu pro současnou i budoucí generaci. Jeho vzniku bohužel nelze nikdy stoprocentně předejít, produkce odpadu je nedílnou součástí růstu životní úrovně obyvatel.

S již vzniklým odpadem je ale možné nakládat tak, aby se co nejvíce šetřilo životní prostředí a zároveň odpad využít k novému pokroku. Norský antropolog Thomas Hylland Eriksen ve své knize vyzval brát *„vážně heslo, že odpad neexistuje: to, co se normálně považuje za odpad, jsou ve skutečnosti zdroje čekající na využití.“*² Norové mají *„úžasný vzor v norském pohádkovém hrdinovi zvaném Popeláček, což je zdánlivě hloupý prostáček, který sbírá vše, co najde ležet kolem cesty - včetně mrtvé vrány -, protože si myslí, že se mu to může jednou hodit. A samozřejmě mu to nakonec všechno přijde vhod. Popeláčkův přístup je pohled do budoucna. Všechno se dá využít. Žádný odpad neexistuje.“*³ Odpad skutečně může být důležitou druhotnou surovinou a je třeba klást důraz zejména na recyklaci a opětovné použití odpadů. V současnosti však lidstvo není schopné odpad naplno vracet do oběhu, i když postupný přechod na oběhové hospodářství je jedním z hlavních cílů.

Pojem odpad je definován v ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech: *„Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí*

¹ USA jsou jedním z největších producentů nebezpečného odpadu (například v letech 1980 - 1986 vyprodukovaly v průměru 250 mil. tun nebezpečného odpadu ročně)

² ERIKSEN Thomas Hylland. *Odpady. Odpad ve světě netušených vedlejších účinků*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2015. ISBN 978-80-7239-325-1. Str. 93

³ ERIKSEN Thomas Hylland. *Opt. cit.* Str. 9

zbavit.“⁴ Základním dělením odpadu je rozdělení na odpad nebezpečný a ostatní. Nebezpečným odpadem je odpad vykazující jednu nebo více nebezpečných vlastností (např. je hořlavý, žíravý, karcinogenní apod.).⁵ Samostatnou skupinou odpadů je odpad komunální, který na rozdíl od nebezpečného odpadu není definován tím, jaké má vlastnosti, ale tím, kde a jak vzniká.⁶ Podrobnější kategorizaci odpadů provádí Katalog odpadů, který je uveden v příloze vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 93/2016 Sb, o Katalogu odpadů. Význam tohoto členění spočívá především ve způsobu nakládání s odpady, který musí odpovídat danému druhu odpadu (např. opětovné použití autovraků či recyklace obalových odpadů).

Předcházení vzniku odpadů i nakládání s odpady je právně regulováno a právo využívá k ovlivňování chování svých adresátů nejrůznějších nástrojů. Záměrem této práce je nastínit současný stav odpadového hospodářství, pojmenovat cíle, kterých má být dosaženo, a závěrem zhodnotit, zda je systém právních nástrojů v České republice nastaven tak, aby bylo možné tyto cíle splnit. Zjistit, kde jsou slabá místa, a popřípadě navrhnout i s ohledem na blížící se změny v odpadové legislativě jejich řešení.

Tato práce je rozdělena do 6 kapitol (nepočítaje úvod a závěr). První kapitola se věnuje samotnému pojmu odpadového hospodářství a jeho hierarchii, jež prostupuje celým textem a spojuje jednotlivě popisované nástroje. Dále je v první kapitole popsán současný stav odpadového hospodářství v České republice i v porovnání s jinými evropskými státy a prostřednictvím zakotvených odpadových cílů je nastíněn stav, kterého se má v budoucnu dosáhnout. Za tímto účelem existuje systém nástrojů ochrany životního prostředí.

Ve druhé kapitole jsou popsány prameny práva, ve kterých se s těmito nástroji lze setkat, a to na mezinárodní, evropské i národní úrovni. Cílem je podat přehled právní úpravy v oblasti odpadového hospodářství a poukázat na možnost změn v budoucnu.

Třetí kapitola je pak již zaměřena konkrétně na koncepční nástroje odpadového hospodářství. Postupně jsou představeny akční programy Evropské unie, Státní politika životního prostředí a plány odpadového hospodářství. Cílem této kapitoly je především ukázat

⁴ Výklad pojmu odpad by mohl být tématem celé samostatné práce, proto mu zde nebude věnována pozornost.

⁵ Viz § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a v souvislosti s nařízením Evropské komise č. 1357/2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic

⁶ Komunální odpad definuje §4 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech jako „*veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob a který je uveden jako komunální odpad v Katalogu odpadů, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání*“.

přínosy koncepcí s ohledem na plánování činností souvisejících s odpadem a některé jejich nedostatky.

Čtvrtá kapitola je věnována administrativně-právním nástrojům, jejich jednotlivým druhům, které lze najít především v zákoně o odpadech. Administrativně-právní nástroje mohou mít různou právní povahu a působí preventivně či následně.

Pátá kapitola pojednává o ekonomických nástrojích, jejichž účelem je především motivovat k dodržování odpadové hierarchie, získat prostředky pro případ řešení ekologické újmy způsobené nakládáním s odpady či jen pokrýt náklady, které pravidelně při nakládání s odpady vznikají.

Šestá kapitola je rozdělena na dvě části, první se týká nástrojů sankčních, druhá pak nástrojů institucionálních. Ačkoli je o nich pojednáno v poslední kapitole, jsou neméně důležité a v systému právních nástrojů mají své nezastupitelné místo.

1 ODPADOVÉ HOSPODÁŘSTVÍ

Odpadové hospodářství je významným a stále se rozvíjejícím hospodářským odvětvím. Odpad doprovází lidstvo od nepaměti a dnes již odpad nepředstavuje pouze zdravotní či ekologický problém, ale stává se i důležitou surovinou a zdrojem energie.

Některé aspekty odpadového hospodářství byly předmětem regulace již dávno⁷, intenzivněji se však odpadovým hospodářstvím začínají státy zabývat přibližně od 80. let 20. století v souvislosti s rozvojem ochrany životního prostředí a formováním práva životního prostředí jako samostatného oboru. V České republice byl přijat první komplexní zákon o odpadech v roce 1991.⁸

V současné době je platný a účinný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen zákon o odpadech). Ve svých základních ustanoveních definuje odpadové hospodářství jako *činnost zaměřenou na předcházení vzniku odpadů, na nakládání s odpady a na následnou péči o místo, kde jsou odpady trvale uloženy, a kontrolu těchto činností.*⁹ Důležité je, že nejde pouze o nakládání s odpady, ale také o prevenci a další činnosti. Samotné nakládání s odpady *zahrnuje veškeré činnosti, které se k odpadu po celou dobu jeho životního cyklu váží, jako např. jeho shromažďování, třídění, přeprava, skladování, úprava či odstraňování.*¹⁰

1.1 HIERARCHIE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

System odpadového hospodářství je založen na základních principech, které vymezují hierarchii odpadového hospodářství tak, jak ji lze dnes najít v ustanovení § 9a zákona o odpadech.

„V rámci odpadového hospodářství musí být dodržována tato hierarchie způsobů nakládání s odpady:

- a) předcházení vzniku odpadů,*
- b) příprava k opětovnému použití,*
- c) recyklace odpadů,*
- d) jiné využití odpadů, například energetické využití,*

⁷ U nás např. vládní nařízení č. 29/1940 Sb., o hospodaření odpadky

⁸ Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech

⁹ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech

¹⁰ DAMOHORSKÝ Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal, STEJSKAL Vojtěch. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. Str. 433

e) *odstranění odpadů.*¹¹

Znění ustanovení § 9a zákona o odpadech není zcela přesné, protože mezi způsoby nakládání s odpady řadí také předcházení vzniku odpadů. Z významu pojmu předcházení vzniku odpadů však vyplývá, že o nakládání s odpady jít nemůže. V tomto směru je nutné ocenit prvotní návrh nově připravovaného odpadového zákona, který hierarchii odpadového hospodářství upravuje v ustanovení § 9. Hierarchie zůstává stejná s tou výjimkou, že se v první větě vypichuje předcházení vzniku odpadů před způsoby nakládání s odpady.¹²

Aby nebyla hierarchie příliš strnulá a bylo možné flexibilně reagovat na různé situace, ke kterým může dojít, není dodržování hierarchie bezvýjimečné. Od hierarchie se lze odchýlit, pokud *je to podle posouzení celkových dopadů životního cyklu zahrnujícího vznik odpadu a nakládání s ním vhodné s ohledem na nejlepší celkový výsledek z hlediska ochrany životního prostředí.*¹³

a) Předcházení vzniku odpadů. Prevence je uvedena na prvním místě, jde o základní princip ochrany životního prostředí. Předcházení vzniku odpadů zahrnuje opatření přijatá předtím, než se látka, materiál nebo výrobek staly odpadem, která omezují množství odpadu, nepříznivé dopady vzniklého odpadu na životní prostředí a lidské zdraví, nebo obsah škodlivých látek v materiálech a výrobcích.¹⁴ Princip prevence se projevuje v povinnostech širokého okruhu subjektů. Každý je povinen *při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti;*¹⁵ navíc výrobci jsou povinni *vyrábět výrobky tak, aby omezili vznik nevyužitelných odpadů z těchto výrobků a zejména nebezpečných odpadů.*¹⁶

V rámci předcházení vzniku odpadů má význam také institut vedlejšího produktu. *Movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, se nestává odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud splní podmínky dané v ustanovení § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Podmínky jsou následující:*

- a. *věc vzniká jako nedílná součást výroby,*
- b. *její další využití je zajištěno,*

¹¹ Ustanovení § 9a zákona o odpadech

¹² Návrh odpadového zákona [cit. 24. 6. 2017] je dostupný na: <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/navrhy-obou-novych-odpadovych-zakonu-k-pripominkam.html>

¹³ Viz § 9a odst. 2 zákona o odpadech

¹⁴ Viz § 4 odst. 2 písm. f) zákona o odpadech

¹⁵ Viz § 10 odst. 1 zákona o odpadech

¹⁶ Viz § 10 odst. 2 zákona o odpadech

- c. její další využití je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, a
- d. její další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.¹⁷

Tyto podmínky jsou obrazem článku 5 rámcové směrnice o odpadech. Jelikož panovaly nejasnosti o tom, kdy je věc odpadem a kdy vedlejším produktem, problémem se zabývala jak Evropská komise¹⁸, tak Evropský soudní dvůr. Evropský soudní dvůr stanovil kumulativní kritéria pro rozhodování, zda se jedná o odpad nebo vedlejší produkt. Jde o tři hlavní kritéria: (1) *další využití materiálu není pouze možné, ale jisté a musí být zákonné*; (2) *materiál není před použitím dále zpracováván*; (3) *vznikl jako součást nepřetržitého výrobního procesu*.¹⁹ Z porovnání evropské a české úpravy je poznat, že výklad české úpravy není tak přísný. Je to dáno především zájmem na tom, aby s materiály, které nepoškodí životní prostředí ani lidské zdraví a mají své další využití, nebylo nakládáno jako s odpadem a nekončily např. na skládce. Vedlejší produkty se mohou stát významnou druhotnou surovinou.

b) Příprava k opětovnému použití. Použití odpadu k původnímu účelu má přednost před jeho jiným využitím. Přípravou k opětovnému použití se rozumí *způsob využití odpadů zahrnující čištění nebo opravu použitých výrobků nebo jejich částí a kontrolu provedenou osobou oprávněnou podle zvláštního právního předpisu spočívající v prověření, že použitý výrobek nebo jeho část, které byly odpady, jsou po čištění nebo opravě schopné bez dalšího zpracování opětovného použití*.²⁰

c) Recyklace odpadů. Recyklací se rozumí *jakýkoliv způsob využití odpadů, kterým je odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky pro původní nebo jiné účely jejich použití*.²¹ Recyklace spadá mezi materiálová využití odpadu, resp. využití odpadu jako druhotné suroviny. Má přednost před jiným využitím odpadu.

d) Jiné využití odpadů. Příkladem jiného využití odpadu je využití energetické.²² Odpad v tomto případě slouží jako palivo k vytvoření energie jeho spalováním. Aby šlo o energetické využití odpadu, odpad musí plnit *užitečnou funkci, konkrétně výrobu energie tím, že nahradí jiné materiály, které by jinak bylo nutné použít pro daný účel, čímž přispívá k zachování*

¹⁷ Viz § 3 odst. 5 zákona o odpadech

¹⁸ Viz Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu KOM(2007)0059

¹⁹ MALČEKOVÁ Hana, ŠIMEK Vlastimil. *Průvodce odpadovým hospodářstvím: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2014. ISBN 978-80-7201-905-2. Str. 35 - 37

²⁰ Viz § 4 odst. 1 písm. s) zákona o odpadech

²¹ Viz § 4 odst. 1 písm. u) zákona o odpadech

²² V příloze č. 3 k zákonu o odpadech je popsáno jako „*využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie*“

*přírodních zdrojů.*²³ To odlišuje spalování jako využití odpadu od spalování, které je pouze odstraněním odpadu. Příklady dalších způsobů využití odpadů uvádí Příloha č. 3 k zákonu o odpadech.

e) Odstranění odpadů. Nejrozšířenějšími způsoby odstranění odpadu jsou spalování a skládkování. Existuje však řada různých způsobů, jak odpad odstranit,²⁴ a každý je povinen volit ten nejšetrnější s ohledem na životní prostředí.

Do českého zákona o odpadech byla současná podoba hierarchie nakládání s odpady transponována z evropské rámcové směrnice o odpadech č. 98 z roku 2008.²⁵

Hierarchie způsobů nakládání s odpady, maximální využití odpadů a omezení skládkování spolu se zamezením nezákonného nakládání s nebezpečnými riziky a minimalizací rizik přeshraniční přepravy odpadů se projevují i v cílech Státní politiky životního prostředí na období let 2012 až 2020.²⁶ Vzhledem k důležitosti předcházení vzniku odpadů se jako hlavní nástroj k jeho naplnění nabízí vedle právních nástrojů²⁷ také zvyšování environmentálního uvědomění obyvatel (především co se týče jejich spotřeby).

1.2 SOUČASNÝ STAV ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

V rámci statistických údajů je nutné reflektovat rozdíly mezi šetřením Českého statistického úřadu, který používá stejnou metodiku jako Eurostat, a šetřením Ministerstva životního prostředí ČR. Data poskytovaná těmito institucemi se liší.

Produkce odpadů. V letech 2009 až 2014 bylo v České republice ročně produkováno vždy kolem 30 až 32 milionů tun odpadu, nicméně v roce 2015 se celkové množství odpadu zvýšilo až na 37,3 milionu tun.²⁸ Hlavním důvodem je zvýšení množství demoličního a stavebního odpadu, který v roce 2015 tvořil 65% celkové produkce odpadu²⁹, tj. přibližně 24 milionů tun³⁰, přitom ještě v roce 2014 to bylo pouze 19 milionů³¹. Tento výkyv lze vysvětlit

²³ KIZLINK Juraj. *Odpady: sběr, zpracování, využití, zneškodnění, legislativa*. 3., upr. a rozš. vyd., v Akademickém nakladatelství CERM 1. vyd. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2014. ISBN 978-80-7204-884-7. Str. 33

²⁴ Viz Příloha č. 4 k zákonu o odpadech

²⁵ Článek 4 směrnice Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008

²⁶ Státní politika životního prostředí 2012 - 2020, kapitola 1.2, str. 17 - 18

²⁷ Zejména Program předcházení vzniku odpadů, Plány odpadového hospodářství, Politika druhotných surovin

²⁸ Viz Souhrnná data o odpadovém hospodářství v České republice za období 2009 - 2015. [cit. 24. 6. 2017] Dostupná na: http://www.mzp.cz/cz/odpadove_hospodarstv%C3%AD_data_2015

²⁹ Viz Příloha č. 1

³⁰ Data z ISOH zpracovala CENIA [cit. 24. 6. 2017], dostupná na:

http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Produkce_odpadu_kraje_skupiny_odpadu_2015.pdf

³¹ Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2014, MŽP, CENIA. Str. 50. [cit. 24. 6. 2017] Dostupná na: http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/rocenka/Rocenka_ZP_CR_2014.pdf

tím, že kategorie stavebních odpadů je velmi citlivá na ekonomický vývoj. Pokud ekonomika roste, zvyšují se investice do stavebnictví a roste i produkce odpadu. Stavební a demoliční odpady jsou významným zdrojem druhotných surovin a byly v roce 2015 téměř kompletně využity (97%).³²

Komunální odpad v roce 2015 tvořil 14% z celkové produkce odpadu v České republice, tj. 5,3 milionu tun (zhruba 500 kg na obyvatele).³³ Jeho množství se za poslední roky víceméně nemění.

V Evropské unii bylo v roce 2014 celkově vyprodukováno necelých 2,6 miliardy tun odpadu.³⁴ Objem každoročně vytvořených odpadů za posledních 10 let stagnuje. Největším producentem z hlediska množství odpadu v Evropské unii je Německo, v přepočtu na jednoho obyvatele Bulharsko.³⁵ Česká republika se drží v průměru, resp. lepším průměru.

Nakládání s odpadem. Z celkového množství vyprodukovaného odpadu v České republice v roce 2015 bylo využito celých 86%, oproti roku 2009 je to téměř devítiprocentní nárůst. Z toho bylo 83% využito materiálově a 3% energeticky; energetické využití se tradičně drží na nízkých hodnotách.³⁶ Na skládkách v roce 2015 skončilo 9% odpadu.³⁷

V roce 2014 byl v České republice vyprodukován 1 milion tun obalového odpadu. Využití obalového odpadu se tradičně drží nad hranicí 70%, v roce 2014 to bylo 78,6% (z toho 73% odpadů z obalů bylo recyklováno).³⁸

Využití komunálního odpadu v České republice zaznamenalo v letech 2009 – 2015 růst, podíl využitých odpadů se zvýšil z 29% na 47%. V roce 2015 se tak vyrovnala procenta využitých odpadů s procenty odpadů odstraňovaných, resp. skládkovaných. Množství skládkovaných komunálních odpadů trvale klesá, od roku 2009 došlo k poklesu o 17%.³⁹ Do budoucna snad bude tento pozitivní trend pokračovat, prozatím lze však pouze konstatovat, že

³² Data MŽP o produkci a nakládání s odpady. [cit. 24. 6. 2017] Dostupné na: http://www.mzp.cz/cz/produkce_nakladni_odpady_2015

³³ Tamtéž.

³⁴ Eurostat.

³⁵ Eurostat.

³⁶ V současnosti jsou v České republice v provozu 3 spalovny, resp. zařízení pro energetické využití odpadu (ZEVO) – v Praze, v Brně a v Liberci. Čtvrtá spalovna se staví u Plzně. Naproti tomu podle dat k 30. 6. 2014 bylo v České republice v provozu 178 skládek odpadu.

³⁷ Viz Souhrnná data o odpadovém hospodářství v České republice za období 2009 - 2015. [cit. 24. 6. 2017] Dostupné na: http://www.mzp.cz/cz/odpadove_hospodarstv%C3%AD_data_2015

³⁸ Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2014, MŽP, CENIA. Str. 64. [cit. 24. 6. 2017] Dostupná na: http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/rocenka/Rocenka_ZP_CR_2014.pdf

³⁹ Viz Souhrnná data o odpadovém hospodářství v České republice za období 2009 - 2015. [cit. 24. 6. 2017] Dostupné na: http://www.mzp.cz/cz/odpadove_hospodarstv%C3%AD_data_2015

nakládání s komunálními odpady má ještě velké mezery a budou se špatně plnit některé evropské cíle (zejm. ty, které se týkají biologicky rozložitelného odpadu).

Evropská unie dohromady v roce 2014 skládkovala necelých 30% komunálního odpadu, podobné množství recyklovala a spálila. I přes rozdíly, které jednotlivé členské státy vykazují, je vývoj nakládání s odpady v rámci Evropské unie celkově pozitivní.⁴⁰ Velké množství komunálního odpadu ukládá na skládky Rumunsko, je to více než 80%. Na druhé straně například Dánsko nebo Švýcarsko skládkují jen minimum svého komunálního odpadu, nízký podíl skládkování je nahrazen vyšším procentem odpadů, které jsou spalovány a recyklovány.⁴¹

1.3 CÍLE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Primárním cílem odpadového hospodářství je v souladu s hierarchií předcházet vzniku odpadů.

Mezi strategickými cíli, které vytyčil Plán odpadového hospodářství na roky 2015-2024, je udržitelný rozvoj a přiblížení se evropské „recyklační společnosti“. Recyklační společnost má být výsledkem dlouhodobé strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci, která spočívá především ve snaze omezit tvorbu odpadů a již vzniklé odpady využívat jako zdroj. Tento cíl byl na evropské úrovni vyhlášen Evropskou komisí, v roce 2005 byla přijata Tématická strategie o prevenci a recyklaci odpadů; jedním z nástrojů její realizace bylo přijetí nové rámcové směrnice o odpadech.⁴²

Za účelem přiblížení se evropské recyklační společnosti stanovuje pro Českou republiku rámcová směrnice o odpadech ve svém článku 11 tyto dva závazné cíle:

1. *Zvýšit do roku 2020 nejméně na 50 % hmotnosti celkovou úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace alespoň u odpadů z materiálů, jako jsou papír, kov, plast a sklo, pocházejících z domácností a případně odpady jiného původu, pokud jsou tyto toky odpadů podobné odpadům z domácností.*⁴³ Dobrou zprávou podle Plánu odpadového hospodářství ČR 2015 - 2025 je, že Česká republika v roce 2010 dosáhla 45,5% recyklace papíru, kovu, plastu, skla (tj. složek odpadu z domácností a podobného

⁴⁰ Viz Příloha č. 2

⁴¹ Data z Eurostatu zpracoval Český statistický úřad - Graf 16 *Nakládání s komunálním odpadem ve vybraných zemích v roce 2014* [cit. 24. 6. 2017] Dostupný na: <https://www.czso.cz/csu/czso/produkce-vyuziti-a-odstraneni-odpadu-2015>

⁴² Více viz <http://odpady-online.cz/nova-strategie-recyklačni-spolecnost/> [cit. 24. 6. 2017]

⁴³ Viz čl. 11 odst. 2 písm. a) rámcové směrnice o odpadech

odpadu). Lze tedy předpokládat, že padesátiprocentního cíle bude v roce 2020 dosaženo.⁴⁴

2. *Zvýšit do roku 2020 nejméně na 70 % hmotnosti celkovou úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace odpadů a jiných druhů materiálového využití, včetně zásypů, při nichž jsou jiné materiály nahrazeny odpadem, u nikoliv nebezpečných stavebních a demoličních odpadů s výjimkou v přírodě se vyskytujících materiálů uvedených na seznamu odpadů v kategorii 17 05 04 (zemina a kamení).*⁴⁵ V této oblasti se tradičně v České republice dosahuje hodnot přes 90% a s plněním tohoto cíle by proto neměly být žádné potíže.

Na podporu recyklace a omezení skládkování směřuje také ustanovení § 21 odst. 7 zákona o odpadech: *"Na skládky je od roku 2024 zakázáno ukládat směsný komunální odpad a recyklovatelné a využitelné odpady stanovené prováděcím právním předpisem."* Zákon však nestanovuje zároveň zákaz spalování recyklovatelných odpadů, proto může v praxi hrozit jejich odstraňování spalováním spíše než jejich recyklace.

Další závazné cíle v oblasti skládkování stanovuje evropská směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů a týkají se biologicky rozložitelných komunálních odpadů (dále jen BRKO). Členskými státy ukládá do roku 2010 omezit skládkování BRKO o 25% oproti roku 1995, do roku 2013 již o 50% a do roku 2020 o 65%.⁴⁶ Zákonem č. 229/2014 Sb. byla do zákona o odpadech vložena povinnost pro obce zajistit místa pro odkládání BRKO.⁴⁷ Ze střednědobého vyhodnocení Státní politiky životního prostředí ČR 2012 – 2020 vyplývá, že snížení množství skládkovaného BRKO na požadovanou úroveň pro rok 2013 nebylo dosaženo.⁴⁸

Zákon o obalech udává v Příloze č. 3 závazné cíle do roku 2016 v oblasti recyklace, resp. celkového využití obalového odpadu, činí tak v návaznosti na evropskou směrnici o obalech a obalových odpadech. Novelu zákona o obalech, která by měla v souladu se závaznou částí Plánu odpadového hospodářství ČR 2015 – 2024 aktualizovat cíle na další období, podepsal prezident republiky dne 2. května 2017.⁴⁹ Do roku 2020 má být zvýšena celková recyklace

⁴⁴ Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024, str. 33. [cit. 24. 6. 2017] Text POH schválený vládou je dostupný na: http://www.mzp.cz/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty

⁴⁵ Viz čl. 11 odst. 2 písm. b) rámcové směrnice o odpadech

⁴⁶ Viz čl. 5 odst. 2 směrnice o skládkách odpadů

⁴⁷ Viz § 17 odst. 3 zákona o odpadech

⁴⁸ Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí ČR 2012 – 2015, str. 8. [cit. 24. 6. 2017] Dostupné na: http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi

⁴⁹ Jedná se o sněmovní tisk č. 877/0.

obalů na úroveň 70%, celkové využití odpadů z obalů na úroveň 80%, recyklace plastových odpadů na úroveň 50%.⁵⁰

V současné době se mluví jako o novém hlavním cíli odpadového hospodářství o přechodu na *oběhové hospodářství*. Evropská komise zveřejnila 2. prosince 2015 novou verzi balíčku k oběhovému hospodářství. Oběhové hospodářství je jednou z priorit Evropské komise, jde o dlouho diskutované téma, které svou odezvu našlo i v novém Plánu odpadového hospodářství České republiky.⁵¹ Oběhové hospodářství je založeno na maximálním využití materiálu z výrobků poté, co výrobek ztratí svou funkčnost. Mělo by tak dojít ke změně současného lineárního modelu⁵² na model cyklický, ve kterém jsou *potenciální odpady vraceny zpět do ekonomického procesu a uzavírají tak cyklus do kruhu*.⁵³ Klíčem oběhového hospodářství je tak přeměna odpadu v druhotný zdroj. Balíček Evropské komise navrhuje změny především v oblasti odpadů, obalů a obalových odpadů a v oblasti skládkování.⁵⁴ Evropská komise také definuje nové cíle pro recyklaci. V roce 2030 má být dosaženo recyklace 65% komunálního odpadu a 75% obalových odpadů a skládkováno má být maximálně 10% z produkce komunálního odpadu. Oproti původnímu návrhu, který Evropská komise stáhla k přepracování, jsou nové cíle méně ambiciózní. Balíček k oběhovému hospodářství již stihl projednat také Evropský parlament a dne 14. března 2017 jej schválil, a to v pozměněné podobě. Na půdě Evropského parlamentu se totiž podařilo prosadit přísnější cíle recyklace a skládkování, resp. navýšit podíl recyklace o pět procentních bodů na 70% u komunálního odpadu a 80% u odpadů z obalů a snížit maximálně možný podíl skládkovaných komunálních odpadů na 5%. Balíček projedná ještě Rada Evropské unie a následovat bude hledání shody na konečné verzi balíčku.

Aby mohly být všechny závazné cíle splněny, musí být správně nastaven systém právních nástrojů ochrany životního prostředí, resp. odpadového hospodářství.⁵⁵

⁵⁰ Dalšími cíli do roku 2020 je zvýšení recyklace kovových odpadů na 55%, dosáhnout 55% celkového využití a 50% recyklace prodejních obalů určených spotřebiteli. Viz Plán odpadového hospodářství ČR 2015 – 2024, str. 107-108. [cit. 24. 6. 2017] Text POH schválený vládou je dostupný na:

http://www.mzp.cz/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty

⁵¹ Plán odpadového hospodářství ČR, opt.cit., str. 96. Přechod na oběhové hospodářství je sice uveden jako jeden ze strategických cílů, ale navrhovaná opatření tomu ještě příliš neodpovídají.

⁵² Lineární model odpadového hospodářství bývá označován anglickým výrazem *take-make-use-dispose*.

⁵³ Viz http://www.mzp.cz/cz/news_151202_balicek_obehove_hospodarstvi [cit. 24. 6. 2017]

⁵⁴ Balíček zahrnuje sdělení Komise, návrh směrnice upravující směrnici 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, návrh směrnice upravující směrnici 99/31/ES o skládkování odpadů, návrh směrnice upravující směrnici 2000/53/ES (autovraky), 2006/66/ES o odpadních bateriích a akumulátorech a 2012/19/EU (WEEE) a návrh směrnice upravující směrnici 2008/98/ES o odpadech.

⁵⁵ Vyjmenovány samozřejmě nebyly všechny cíle odpadového hospodářství. Další cíle týkající se různých částí odpadového hospodářství (např. pro odpadní baterie a akumulátory, elektronická zařízení, autovraky) lze najít jak v právních předpisech, tak v koncepčních dokumentech.

1.4 NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

*Jako nástroje ochrany životního prostředí lze v nejširším smyslu chápat jakékoliv prostředky ovlivňování stavu životního prostředí.*⁵⁶ Těmi jsou jednak vlastní aktivity státu, krajů či obcí, jednak opatření, jejichž cílem je regulovat chování fyzických a právnických osob. Těmito regulatorními nástroji se rozumí „*prostředky a metody ovlivňování chování dalších subjektů ve vztahu k životnímu prostředí*“.⁵⁷ Jako takové se musí přizpůsobovat zvláštnostem ochrany životního prostředí, pro kterou je typická veřejnoprávní metoda právní regulace.

Tradičně se právní nástroje ochrany životního prostředí dělí na:

- a. *Nástroje přímého působení* na stav životního prostředí, které se odrážejí zejména v zákazech a povoleních (nástroje administrativně-právní) či v sankcích. Lze sem zařadit i nástroje speciální z hlediska času, prostoru či osob.
- b. *Nástroje nepřímého působení* na stav životního prostředí, které spočívají v možné volbě chování v souladu s právem a mezi které se řadí mj. nástroje ekonomické. Tyto mají převážně mimoprávní povahu, ale právo jim poskytuje formu závazného a vynutitelného pravidla chování.⁵⁸

Koncepční nástroje zahrnují *dokumenty, které pro určité časové období stanoví cíle a rámcově vymezí způsob, jak jich dosáhnout, bez ohledu na konkrétní název.*⁵⁹ Jde o různé plány, programy, politiky.⁶⁰ Mimo jiné slouží k naplňování jednoho z nejdůležitějších principů práva životního prostředí, tj. dosažení trvale udržitelného rozvoje a proto *aby některé významnější koncepce a plány vytvářené k zajištění ekonomického a sociálního rozvoje byly v souladu s ekologickými požadavky, podléhají posouzení vlivů na životní prostředí* (§ 10a až §10j zákona).⁶¹ Právní forma koncepčních nástrojů není vždy jednoznačná, nicméně lze identifikovat dvě skupiny koncepcí podle okruhu svých adresátů. První skupinu tvoří

⁵⁶ DIENSTBIER Filip. *Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava*, in Dienstbier F., (ed), *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*, (Sborník z mezinárodní vědecké konference), Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 1. vydání, Olomouc 2011, ISBN 978-80-87382-13-4. Str. 9

⁵⁷ DIENSTBIER Filip. *Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava*. Opt.cit. Str. 10

⁵⁸ DAMOHORSKÝ Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal, STEJSKAL Vojtěch. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. Str. 37

⁵⁹ FRANKOVÁ Martina. *Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí*, in Dienstbier F., (ed), *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva*, (Sborník z mezinárodní vědecké konference), Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 1. Vydání, Olomouc 2011, ISBN 978-80-87382-13-4. Str. 23

⁶⁰ Tyto pojmy používá i Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

⁶¹ DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 40

dokumenty, které se vyznačují určitostí adresáta (např. havarijní plány), druhá skupina pak zahrnuje dokumenty s obecněji vymezenými adresáty a mající znaky normativního aktu či aktu smíšené povahy (např. Plán odpadového hospodářství ČR, jehož závazná část se vydává formou nařízení vlády).⁶² Věcně lze koncepce dělit na (1) *plány určitých lidských činností*, (2) *plány ochrany složek životního prostředí a ekosystémů* a (3) *plány ochrany před zdroji ohrožení a následky havárií*, popř. podle územního členění a úrovně na (1) *obecné* – podle státního členění, (2) *speciální* – pro zvláštní územní celky životního prostředí a (3) *subjektivní* – podle osob pro něž jsou určeny.⁶³

Administrativně-právní nástroje představují *opatření, uplatňovaná mocensky (vrchnostensky) orgány veřejné moci, zpravidla správními orgány k řešení více či méně konkrétních případů*.⁶⁴ Jde o typické prostředky přímé regulace, mohou mít různé podoby. Rozlišovat je lze z několika hledisek: podle právní formy (právní předpisy, opatření obecné povahy, správní akt a další), podle jejich vztahu k danému subjektu (negativní, pozitivní) nebo podle jejich obsahu (povolení, zákaz, souhlas, stanovisko, kategorizace zdrojů ohrožování životního prostředí, kontrola aj.). Toto poslední dělení je z pohledu práva životního prostředí nejdůležitější.

Ekonomické nástroje se snaží ekonomicky stimulovat ekologicky šetrné chování. Doplnují administrativně-právní nástroje a vyvažují některé jejich nedostatky.⁶⁵ Jde o nástroj nepřímé regulace, který má za cíl sjednotit ekonomické zájmy se zájmem na ochraně životního prostředí, stát proto finančně zvýhodňuje či naopak znevýhodňuje určité chování. Podle toho také můžeme dělit ekonomické nástroje na nástroje pozitivní nebo negativní stimulace.⁶⁶ Vedle *motivační* (stimulační) funkce plní ekonomické nástroje řadu dalších sekundárních funkcí. Jelikož při různých činnostech vznikají tzv. externí náklady, které nese společnost a nikoliv sám původce, bývá chování, které životnímu prostředí škodí, ekonomicky výhodné. Ekonomické nástroje tento problém mohou vyřešit svou *internalizační* funkcí (jinak řečeno, dochází k internalizaci externích nákladů). S motivační a internalizační

⁶² Viz FRANKOVÁ Martina. *Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí*. Opt.cit. Str. 25 - 26

⁶³ DAMOHORSKÝ Milan. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu*. In Andrllová Lucie, Drobník Jaroslav, Sobotka Michal, Damohorský Milan, Stejskal Vojtěch. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: sborník z konference: mezinárodní česko-polsko-slovenská konference konaná na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 24. až 26. října 2002 v Praze*. Praha: Ediční středisko PF UK, 2003. ISBN 80-85889-47-1. Str. 68

⁶⁴ DIENSTBIER Filip. *Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava*. Opt.cit. Str. 10

⁶⁵ Mezi ně patří např. nedostatečně účinný systém administrativní kontroly či vyšší náklady, viz DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 41 - 42

⁶⁶ Rozlišení mezi stimulací pozitivní a negativní spočívá ve způsobu působení nástroje na daný subjekt, nikoliv působení na životní prostředí. Cílem je vždy zlepšení životního prostředí. Nástrojem pozitivní stimulace je např. dotace, negativní stimulace naopak např. daň.

funkcí těsně souvisí funkce *kompenzační*. Prakticky dochází k tomu, že se pomocí ekonomických nástrojů kompenzuje újma, která se neekologickým chováním způsobí. Významnou funkcí ekonomických nástrojů je také funkce *fiskální*, spočívající ve shromažďování finančních prostředků a jejich dalším využití k ochraně životního prostředí. Mezi ekonomické nástroje patří zejména různé poplatky, daně či dotace.

Sankční nástroje slouží k vymáhání předepsaného způsobu chování. Jde o deliktní odpovědnost, která se dále štěpí na odpovědnost správněprávní (za přestupky a jiné správní delikty) a na odpovědnost trestněprávní. Na zařazení právní odpovědnosti do samostatného druhu nástrojů nepanuje shoda a často bývá řazena mezi nástroje administrativně-právní. Významem se však sankční nástroje od ostatních liší, jejich význam je od ostatních odvozený (sekundární) a cílí na osoby neplnící povinnosti, které jim byly na základě zákona uloženy.

Institucionální nástroje představují instituce, jejichž účelem je *realizace úkolů na úseku ochrany životního prostředí*.⁶⁷ Tyto instituce mohou mít různou právní formu, jejich význam spočívá v odborném plnění vymezených úkolů. Měly by být efektivní, koordinované a veřejností kontrolovatelné.⁶⁸ Jde o orgány veřejné správy. *Konkrétní institucionální rámec odpadového hospodářství je dán pravomocemi a kompetencemi jeho jednotlivých institucí, které ve velké míře vymezuje samotný zákon o odpadech*.⁶⁹

Vedle vyjmenovaných právních nástrojů lze uvést další, kterým zde nebyla věnována pozornost. V českém právu pomalu nacházejí své místo **dobrovolné nástroje** (administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky).⁷⁰ Významnými jsou také **informační nástroje**, zejména Jednotný informační systém, který *slouží pro podporu výkonu státní správy, efektivní sledování, vyhodnocování a publikování informací o životním prostředí*.⁷¹

Právním nástrojem ochrany životního prostředí *largo sensu* je právo samo. Samo dovoluje či zakazuje určitá chování, případně stanovuje jejich meze. Uplatňuje se zde zásada legální licence, tj. *každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá* (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).⁷² Právo zároveň také reguluje

⁶⁷ DIENSTBIER Filip. *Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava*. Opt.cit. Str. 10

⁶⁸ *Prostor pro korupci by měl být omezen na nejvyšší možnou míru. Instituce veřejné správy mají jít v uplatňování zásad politiky životního prostředí příkladem (např. v rámci environmentálně šetrných veřejných zakázek*. Státní politika životního prostředí České republiky 2012 – 2020. Str. 69. [cit. 24. 6. 2017] Aktuální verze dostupná na: http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotního_prostředí

⁶⁹ Plán odpadového hospodářství ČR. Opt. cit. Str. 8

⁷⁰ Nepř. veřejnoprávní smlouvy, přistoupení podniku k programu EMAS. Viz DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 41

⁷¹ Státní politika životního prostředí České republiky 2012 – 2020. Str. 64. [cit. 24. 6. 2017] Aktuální verze dostupná na: http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotního_prostředí

⁷² Srov. Čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky

veřejnou moc, když stanoví, že *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví* (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).⁷³

Na závěr je potřeba uvést, že neméně důležité jsou nástroje mimoprávní. Jedná se zejména o vědu a výzkum, jejichž výsledky mohou vést ke zlepšení stavu životního prostředí, či o environmentální vzdělávání a osvětu, jež jsou především nástrojem prevence.

1.5 DÍLČÍ ZÁVĚR

Základním kamenem odpadového hospodářství je jeho hierarchie. Bez dodržování této hierarchie nelze dosáhnout trvale udržitelného rozvoje. Proto je v souladu s hierarchií nutné stanovit závazné cíle, jejichž plnění povede k odpovídajícímu stavu odpadového hospodářství. Tyto cíle jsou poměrně přesně vyjádřeny v evropské a české legislativě a také v nejrůznějších koncepčních dokumentech. Současný stav odpadového hospodářství České republiky se řadí do evropského průměru. Největší nedostatky lze nalézt v nakládání s komunálními odpady, ve kterém vysoký podíl stále zaujímá skládkování.

Aby mohlo být dosaženo stanovených cílů odpadového hospodářství, musí ve státě fungovat systém nástrojů (právních i mimoprávních), které budou ovlivňovat lidské chování. Nástroje odpadového hospodářství, resp. ochrany životního prostředí obecně, tvoří systém, v jehož rámci se nástroje diferencují z různých hledisek; vzájemně se však doplňují a vyvažují.

⁷³ Srov. Čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky

2 PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Nástroje odpadového hospodářství jsou zakotveny v různých pramenech práva. Tato kapitola by měla poukázat na ty nejdůležitější prameny z nich. Právní úprava odpadového hospodářství se v systému práva životního prostředí řadí mezi tzv. právní úpravu regulace zvláštních zdrojů ohrožení životního prostředí.⁷⁴

2.1 ZÁKLADNÍ PRINCIPY

Odpadové hospodářství je regulováno zčásti na mezinárodní, ale především na evropské a vnitrostátní úrovni. Celý systém pramenů práva ovládají určité právní principy, které tvoří základ úpravy odpadového hospodářství. Patří mezi ně např.:

Princip prevence, tj. předcházení vzniku odpadů. Je výhodnější a také levnější odpad vůbec neprodukovat a vyhnout se tak nákladům souvisejícím s nakládáním s ním. Pokud však již k produkci odpadů dojde, musí se přísně respektovat výše nastíněná hierarchie. Navíc prevence nezahrnuje pouze omezování množství odpadu, ale také působení na jeho kvalitu a snižování nebezpečných vlastností odpadu. Princip je vyjádřen v řadě právních nástrojů a institutů, např. v rámci plánování, posuzování vlivu činností na životní prostředí, vydávání (integrovaného) povolení apod.

Princip odpovědnosti původce. Každý odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí. Osoba, z jejíž činnosti odpad vznikl, má také povinnost se o něj postarat, zabezpečit ho. Součástí tohoto principu je také zásada „znečišťovatel platí“ (PPP - Polluter Pays Principle), tzn. náklady na zpracování odpadu nese jeho původce.

Princip rozšířené odpovědnosti výrobce. Výrobci odpovídají za nakládání s konečným spotřebitelským odpadem, dochází tak k internalizaci nákladů souvisejících s odpadem a nikoli k jejich přenášení na jiné. Výrobci mají brát ohled na životní prostředí v průběhu celé doby životnosti výrobků.

Princip soběstačnosti a blízkosti. S odpadem má být nakládáno co nejbližší místa jeho vzniku; přeprava odpadů je nebezpečná a riziko poškození či ohrožení životního prostředí roste s délkou přepravy. Proto každý stát (popř. Evropská unie jako celek) by měl mít soustavu zařízení k nakládání s odpady, aby k delší přepravě nejlépe vůbec nedocházelo.

⁷⁴ Viz JELÍNEK Jiří, BERAN Karel, NAVRÁTILOVÁ Jana, ŘÍHA Jiří, STEJSKAL Vojtěch. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013. Student. ISBN 978-80-87576-64-9. Str. 778

Princip ekonomické stimulace. Vychází se z požadavku, aby chování šetrné k životnímu prostředí bylo i ekonomicky výhodné a naopak. Tento princip zdůrazňuje současný návrh nového zákona o odpadech, který zvyšuje poplatek za ukládání odpadů na skládky a snaží se tak motivovat k naplňování hierarchie odpadového hospodářství.

Princip plánovitosti. Odpadové hospodářství je „běh na dlouhou trať“, zahrnuje činnosti, které jsou velmi finančně i časově náročné, proto mají být efektivně plánovány na základě geografických a časových faktorů.⁷⁵

2.2 MEZINÁRODNÍ PRÁVO

Nejširší mezinárodněprávní regulace týkající se ochrany životního prostředí před odpady jako zdroji ohrožení se vztahuje na ochranu moří,⁷⁶ co se týče pevniny, je propracována zejm. ochrana v rámci EU a ochrana Antarktidy.⁷⁷ Předcházení vzniku odpadů pak mezinárodní pravidla upravují pouze v rámci nezávazných dokumentů a doporučení. Příkladem takového dokumentu je Agenda 21.

V roce 1992 se od 3. do 14. června konala v Rio de Janeiro Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (zvaná také jako Summit Země a známá pod zkratkou UNCED), na které mimo jiné byla přijata **Agenda 21**. Je to *jediný dokument vzešlý z konference, který se snaží komplexním způsobem uchopit problematiku životního prostředí a rozvoje; vedle dalšího se dotýká také ekologického nakládání s odpady*.⁷⁸ V kapitole 21.5 se objevuje v doslovném překladu „hierarchie cílů“, které zahrnují na prvním místě minimalizaci vzniku odpadů, následuje maximalizace opětovného využití a recyklace a podpora ekologicky šetrného odstraňování odpadů a nakládání s nimi.⁷⁹ Problémem Agendy 21 je její povaha tzv. soft law, tzn. že veškeré závazky jsou na státech nevymahatelné, takže v případě neplnění povinností nemůže být nikdo sankcionován.

Na mezinárodní úrovni je řešen především odpad nebezpečný. Právě tento odpad, i přes poměrně nízké procento z celkového objemu produkovaného odpadu, se stává největším rizikem pro životní prostředí. Přeshraniční přeprava nebezpečného odpadu byla oblastí

⁷⁵ JANČÁŘOVÁ Ilona, DUDOVÁ Jana, HANÁK Jakub, PEKÁREK Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, TKÁČIKOVÁ Jana. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8041-6. Str. 454 a 466

⁷⁶ Např. Úmluva o zamezení znečišťování moří z lodí (Londýn, 1972)

⁷⁷ Viz Antarktický smluvní systém

⁷⁸ DAMOHORSKÝ Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal, STEJSKAL Vojtěch. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. Str. 107 - 108

⁷⁹ Text Agendy 21 [cit. 24. 6. 2017] je dostupný na: <http://www.un-documents.net/agenda21.htm>.

vyvolávající největší pnutí mezi státy vyspělými a rozvojovými.⁸⁰ Pod záštitou UNEP se konala v roce 1989 v Basileji konference, na které byla přijata **Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování**. ČSSR k ní přistoupila v červenci 1991⁸¹ a úmluva vstoupila v platnost o necelý rok později. Původně byla koncipována jako univerzální, ale byla příliš poznamenána euroamerickým přístupem k tématu a tak spíše než o zákaz přepravy jde o úpravu její organizace.⁸² Cílem úmluvy je stanovit závazky pro smluvní strany tak, aby došlo k omezení a kontrole přeshraničního pohybu odpadu a zároveň ke snižování nebezpečnosti odpadu. Basilejská úmluva se stala podkladem pro nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1013/2006, o přepravě odpadů.

2.3 EVROPSKÉ PRÁVO

2.3.1 Environmentální politika EU

Vztah Evropské unie, resp. Evropských společenství k životnímu prostředí se vyvíjel pomalu. První ustanovení o životním prostředí včlenil Jednotný evropský akt do Římské smlouvy až v roce 1987. Již v šedesátých letech však bylo nezbytné reagovat na negativní dopady ekonomického růstu na životní prostředí. Proto se v roce 1972 konal evropský Summit v Paříži, kde se sešly hlavy evropských států a vlád. Bylo navrženo přijímat environmentální akční programy jako základní politicko-strategické dokumenty obsahující záměry politiky životního prostředí a zároveň strategii k jejich uskutečnění. Programy určují priority ochrany životního prostředí na dané časové období a možné nástroje k jejich dosažení.

Politika Evropských společenství v oblasti odpadového hospodářství tak našla svůj začátek okolo roku 1975. Evropská komise odhadla, že Společenství produkuje přes 2 miliardy tun odpadu ročně, což představovalo problém nejen pro člověka a jeho zdraví, ale i pro životní prostředí. Navíc množství odpadu se zvyšovalo a v převážné míře bylo ukládáno na skládky, přestože 80% odpadů bylo způsobilých k opětovnému použití či recyklaci. Diskuze v Radě o návrzích směrnice o odpadech probíhala bez větších problémů; přispěla k tomu i ropná krize

⁸⁰ Díky přísné právní regulaci s vysokými požadavky se stala likvidace nebezpečného odpadu v ekonomicky vyspělých zemích velice drahá. Tyto státy tak v minulosti hledaly způsob, jak se takového odpadu zbavit levně – a našly ho. Praxí se stalo nejen vyhození odpadu do moře, ale také jeho vývoz do země, kde právní regulace nakládání s odpady nebyla dostatečná, popř. neexistovala vůbec a tyto státy odpad za poplatek převzaly.

⁸¹ Viz sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 100/1994 Sb.

⁸² Viz DAMOHORSKÝ, Milan, ŠTURMA Pavel, ONDŘEJ Jan, ZÁSTĚROVÁ Jana, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal, STEJSKAL Vojtěch a ŽÁKOVSKÝ Richard. *Mezinárodní právo životního prostředí. 2. část, (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008. ISBN 978-80-903409-8-9, str. 160 - 161

v letech 1973 až 1975, která zdůraznila důležitost maximálního šetření přírodními zdroji a obnovila zájem o recyklaci a opětovné použití. To vedlo k přijetí první rámcové směrnice o odpadech a dalších souvisejících směrnic už v roce 1975. Tento slibný začátek regulace odpadového hospodářství je obdivuhodný vzhledem k tomu, že první akční program přijatý na návrh Německa⁸³ v roce 1973 byl ve vztahu k odpadům poněkud skromný. Stanovil, že činnost Společenství by se měla zaměřovat pouze na likvidaci odpadů, které kvůli jejich toxicitě, nerozložitelnosti nebo množství vyžadují řešení přesahující hranice států.⁸⁴ Přijímání akčních programů pokračovalo, druhý a třetí akční programy rozpracovávaly zásady ochrany životního prostředí, čtvrtý akční program se zabýval mj. integrací ochrany životního prostředí do ostatních politik či přístupem k informacím. V pořadí pátý akční program vycházel především z principu trvale udržitelného rozvoje a hospodaření se zdroji. Nicméně až v šestém akčním programu přijatém dne 22. července 2002 na období do roku 2012 byla odpadová problematika jednou ze čtyř prioritních oblastí.⁸⁵ V současnosti základní právní rámec poskytuje sedmý akční program na období do roku 2020, kvalitou navazuje na předchozí šestý akční program.

V souladu s cíli vytyčenými v programech jsou přijímány právní předpisy Evropské unie.

2.3.2 Prameny práva EU

Samostatnost práva EU se projevuje mj. v tom, že jde o hierarchický systém pramenů, podobný právnímu systému státnímu, jenž se nachází pod kontrolou Soudního dvora EU.⁸⁶ Podle právní síly můžeme rozlišit tyto prameny práva - právo primární, obecné zásady právní, judikaturu Soudního dvora EU, vnější smlouvy a právo sekundární. V rámci problematiky odpadového hospodářství můžeme rozeznat dva hlavní okruhy sekundárních aktů.

1. Obecné otázky odpadového hospodářství upravuje **směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008, o odpadech a zrušení některých směrnic**. Jde o základní průřezový předpis v této oblasti. Směrnice byla přijata dne 19. listopadu 2008. Členské státy EU měly povinnost rámcovou směrnicí o odpadech implementovat do 12. prosince 2010.

⁸³ MACRORY Richard. *Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*. Groningen: Europa Law Pub., 2004. The Avosetta series. ISBN 90-76871-26-4. Str. 32

⁸⁴ JOHNSON Stanley, CORCELLE Guy. *The environmental policy of the European Communities*. 2nd ed. London: Kluwer Law International, 1995. International environmental law and policy series. ISBN 90-411-0826-9. Str. 184

⁸⁵ Viz rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí, článek 1, bod 4

⁸⁶ SVOBODA Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-334-9. Str. 86

V České republice se tak stalo novelizací platného zákona č. 185/2001 Sb.⁸⁷ Směrnice nahradila původní normativní úpravu, která již nevyhovovala odpadové politice Evropské unie. Směrnice vychází z dosavadní úpravy, poprvé výslovně zakotvuje výše zmíněnou hierarchii odpadového hospodářství a nově řeší některé dílčí otázky (např. pravidla po posouzení vzniku a zániku odpadu, závazné cíle recyklace do roku 2020). Obsahuje také regulaci odpovědnosti výrobce či kontrolu nebezpečného odpadu. Směrnice mění náhled na odpad, dříve vnímaný zejm. jako nechtěné břímě. Ukazuje, že i odpad může být důležitým zdrojem.⁸⁸

Možnou slabinou směrnice může být nízká právní vynutitelnost vytyčených cílů recyklace.

Hmotněprávní podmínky přepravy odpadů jsou zakotveny v **nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1013/2006, o přepravě odpadů**. Nařízení navazuje na Basilejskou úmluvu a reguluje přeshraniční přepravu odpadů. Do té zahrnuje jak dovoz odpadů, tak jejich vývoz a tranzit.

Odpady pro účely přepravy řadí do dvou seznamů. Pro přepravu odpadů v tzv. zeleném seznamu není zpravidla nutný písemný souhlas. Pro přepravu odpadů zahrnutých do tzv. žlutého seznamu, popř. nezahrnutých do žádného seznamu je vždy nutné *předchozí písemné oznámení*, které se podává prostřednictvím příslušného orgánu (tj. v České republice prostřednictvím ministerstva životního prostředí), a *souhlas* příslušného úřadu ve všech zemích, kterých se přeprava může dotknout.

2. Další předpisy na evropské úrovni se pak věnují specifickým otázkám. Způsob odstraňování odpadů skládkováním reguluje **směrnice Rady č. 1991/31/ES, o skládkách odpadů**. Směrnice stanovuje přísné technické požadavky na zařízení s cílem předcházet negativním vlivům skládek na životní prostředí (zejm. na povrchové a podzemní vody, půdu a ovzduší) a lidské zdraví, nebo tyto vlivy alespoň omezit.

Skládky dělí do tří kategorií: na skládky pro nebezpečný odpad, skládky pro odpad neklasifikovaný jako nebezpečný a skládky pro inertní odpady (např. písek, kámen). K provozování skládky je potřebné povolení.⁸⁹

⁸⁷ Zákon č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁸ Tomu odpovídá heslo „Don't waste waste!“ (v překladu „Neplytvejte odpadem!“)

⁸⁹ Obsah povolení viz čl. 9 směrnice o skládkách odpadů

Významná zejména z hlediska povolovacího procesu je **směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/75/EU o průmyslových emisích** (o integrované prevenci a omezování znečištění).

Nakládání s vybranými výrobky a vybranými odpady upravují další evropské směrnice, např. směrnice č. 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, směrnice č. 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice č. 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu, směrnice č. 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech či směrnice č. 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

2.4 VNITROSTÁTNÍ PRÁVO

a. Ústavní úroveň

Na ústavní úrovni lze rozlišit dva pohledy na odpadovou problematiku.

Na jedné straně je to Preambule Ústavy, která vyjadřuje *odhodlání střežit zděděné přírodní bohatství*, a článek 7 Ústavy, který zavazuje stát *dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*. Jedním ze způsobů, jak šetřit přírodními zdroji, je nahradit je druhotnou surovinou, např. odpadem. Úprava odpadu tak, aby dosahoval kvality primární suroviny, je často úspornější než získávání surovin z přírodních zdrojů. *Významným přínosem druhotných surovin je snížení energetické a materiálové náročnosti ve všech výrobních odvětvích.*⁹⁰ Náhrada primárních zdrojů těmi druhotnými je správným krokem k dosažení cyklického hospodářství.

Na druhé straně pak stojí článek 35 Listiny základních práv a svobod,⁹¹ který k odpadu přistupuje (namísto jako ke zdroji surovin) jako ke zdroji ohrožení životního prostředí. Článek uznává *právo každého* (resp. fyzických osob) *na příznivé životní prostředí, právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí* a ukládá, *že nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*. Dovolat se práva na příznivé životní prostředí nelze přímo odkazem na Listinu, ale pouze prostřednictvím zákonů, které dané ustanovení Listiny provádějí. Právo na příznivé životní prostředí je v úzké vazbě na právo na život či zdraví.

⁹⁰ *Politika druhotných surovin České republiky*, str. 4. [cit. 24. 6. 2017] Politika druhotných surovin tvoří samostatnou část Surovinové politiky, koncepčního dokumentu ministerstva průmyslu a obchodu. Hlavní vizí Politiky druhotných surovin je „Přeměna odpadu na zdroje“. Dokument je dostupný na <http://www.mpo.cz/dokument153352.html>

⁹¹ Listina základních práv a svobod je součástí ústavního pořádku. Viz čl. 3 Ústavy České republiky

Pozitivní význam těchto ustanovení spočívá zejm. v tom, že poskytují základ environmentální legislativě a z procesního hlediska navíc umožňují dovolávat se ochrany u Ústavního soudu.⁹²

b. Zákony

Základem právní úpravy odpadového hospodářství České republiky je **zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech**.

Před rokem 1991 patřila právní úprava nakládání s odpady v systému našeho zákonodárství zaměřeného na ochranu životního prostředí k nejméně vyhovujícím, byla neucelená, mezerovitá, rozptýlená s ohledem na specifika jednotlivých odpadů do zvláštních předpisů. Zásadní obrat však představovaly zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech a další zákony a jiné právní předpisy na něj navazující nebo ho provádějící. Zákon zohledňoval řešení této problematiky v předpisech Evropských společenství a v Basilejské úmluvě z roku 1989,⁹³ přesto však vykazoval značné nedostatky a byl brzy nahrazen novým zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech. Tento zákon, ač prošel několika novelami,⁹⁴ však v souvislosti s přípravou na vstup České republiky do Evropské unie nevyhovoval plně požadavkům předpisů Evropských společenství.

To měl napravit nový zákon o odpadech, dodnes platný a účinný zákon č. 185/2001 Sb., který je tedy v krátké době již třetím zákonem o odpadech. Zákon podrobně provádějí vyhlášky ministerstva životního prostředí, nicméně jak zákon, tak vyhlášky jsou předmětem častých změn.⁹⁵ Důvodem je velký věcný rozsah zákona a také snaha o dodržení závazků vyplývajících pro Českou republiku z členství v Evropské unii. Zákon se tím stal poměrně nepřehledným a problematickým je jeho soulad s evropským právem.

V současné době se proto připravuje nový zákon o odpadech, který by měl plně nahradit platnou právní úpravu s výjimkou problematiky výrobků s ukončenou životností. *Navrhovaný zákon zajišťuje nový způsob implementace právních předpisů Evropské unie do právního řádu České republiky. Cílem navrhované nové právní úpravy je vytvořit podmínky, které umožní lépe naplnit požadavky právních předpisů Evropské unie, zejména pokud jde o dodržování*

⁹² DAMOHORSKÝ Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal a STEJSKAL Vojtěch. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. Str. 49

⁹³ PRŮCHOVÁ Ivana. *Právní úprava odpadového hospodářství*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnícká fakulta, 1993. Právnícké sešity č. 10. ISBN 80-210-0576-9. Str. 3

⁹⁴ Zákon č. 167/1998 Sb., zákon č. 352/1999 Sb., zákon č. 37/2000 Sb.

⁹⁵ První novela zákona č. 477/2001 Sb. dokonce nabyla účinnost současně s účinností zákona o odpadech.

hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené rámcovou směrnicí.⁹⁶ Zejména se snaží snížit množství odstraňovaných odpadů a naopak zvýšit jejich materiálové využívání, tomu odpovídá i přísnější systém ekonomických nástrojů. Ke změně má dojít také v režimu zpětně odebraných výrobků. Problematika výrobků s ukončenou životností má být nově vyčleněna do samostatného předpisu (zákon o vybraných výrobcích s ukončenou životností). Vybranými výrobky se mají na mysli elektrická a elektronická zařízení, baterie a akumulátory, pneumatiky a vozidla. Účelem nové právní úpravy je komplexně upravit problematiku vybraných výrobků v celém jejich životním cyklu, tedy od jejich výroby a uvedení na trh až po jejich zpracování poté, kdy se staly odpadem.⁹⁷

Zákon o odpadech se ale nedotýká (ani nemůže) všech aspektů odpadového hospodářství, proto je nakládání s některými zvláštními druhy odpadů *upraveno jinými právními předpisy, a to buď zcela (např. radioaktivní odpady, odpadní vody, emise do ovzduší), nebo formou zvláštní právní úpravy řešící některé aspekty (odpady z obalů, ukládání odpadů do podzemních prostor aj.).⁹⁸*

Nakládání s obaly a odpady z nich a předcházení jejich vzniku je upraveno od roku 2002 **zákonem č. 447/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů** (dále jen zákon o obalech). Zákon navazuje na zákon o odpadech (a jeho prováděcí předpisy) a zákon o ochraně spotřebitele a vychází z principů evropské směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech. Zákon o obalech tvoří základ právní úpravy nakládání s obaly, nicméně důležitou roli v obalové problematice hrají i další předpisy, zejm. zákon o odpadech. Zákon o odpadech jako předpis obecný se používá subsidiárně k zákonu o obalech jako předpisu zvláštnímu, tzn. zákon o odpadech použijeme tehdy, pokud zákon o obalech určitou věc sám neupravuje.⁹⁹

Účel zákona o obalech vymezuje § 1 zákona: „*Účelem tohoto zákona je chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů, a to zejména snižováním hmotnosti, objemu a škodlivosti obalů a chemických látek v těchto obalech obsažených v souladu s právem Evropské unie.*“ Přejetí vzniku odpadu však není plně možné, proto je třeba vznik odpadů z obalů alespoň minimalizovat a zajistit takové nakládání se vzniklými odpady, které je v souladu s principy ochrany životního prostředí a má na životní prostředí minimální negativní vliv. Obzvláště důležitým principem je zde princip *od kolébky do hrobu*, který spočívá v ovlivňování celého životního cyklu obalu, od jeho výroby po odstraňování odpadu

⁹⁶ Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o odpadech

⁹⁷ Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností

⁹⁸ DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 428

⁹⁹ Viz § 1 odst. 3 zákona o obalech. Subsidiárně platí např. definice odpadu a další.

z něj. Zákon definuje základní pojmy a upravuje práva a povinnosti při nakládání s obaly a odpady z obalů. Zakotvuje autorizovanou obalovou společnost, které je věnována zejm. hlava třetí zákona a kterou je akciová společnost, jež byla oprávněna *zajišťovat sdružené plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů a k tomuto účelu uzavírat smlouvy o sdruženém plnění*.¹⁰⁰

Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem zapracovává evropskou směrnicí o nakládání s odpady z těžebního průmyslu.¹⁰¹ Zákon upravuje pravidla pro nakládání s těžebními odpady, pravidla pro předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí a působnost orgánů veřejné správy v této oblasti.¹⁰²

Některé aspekty odpadového hospodářství jsou upraveny i ve speciálních předpisech práva životního prostředí jako je například zákon o vodách, horní či atomový zákon.

Zejména co se týče povolovacího režimu a kontroly, najdou zde své uplatnění i předpisy práva životního prostředí průřezového charakteru, např. zákon o integrované prevenci, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o české inspekci životního prostředí.

A nakonec do odpadové problematiky také zasahují zákony z jiných odvětví práva, zejm. správní řád a trestní zákoník, přestupkový zákon či živnostenský zákon.

c. Podzákoné právní předpisy

Soubor podzákoných právních předpisů na úseku odpadového hospodářství je tvořen zejména vyhláškami a nařízeními, které provádějí odpadové zákony.¹⁰³

2.5 DÍLČÍ ZÁVĚR

Právní úprava na úseku odpadového hospodářství je velmi obsáhlá a najdeme ji na všech úrovních práva. Odpovídá to významu odpadu jako závažného zdroje ohrožení životního prostředí a lidského zdraví. Celý systém pramenů práva je prolnut základními principy

¹⁰⁰ Viz §16 odst. 1 zákona o obalech

¹⁰¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES.

¹⁰² Viz § 1 zákona o nakládání s těžebním odpadem

¹⁰³ Například:

nařízení vlády č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024

vyhláška ministerstva životního prostředí a ministerstva zdravotnictví č. 94/2016 Sb., o hodnocení nebezpečných vlastností odpadů

vyhláška ministerstva životního prostředí č. 93/2016 Sb., o Katalogu odpadů

vyhláška ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady

vyhláška ministerstva životního prostředí č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu

ochrany životního prostředí a snahou přiblížit se co nejvíce hierarchii odpadového hospodářství. Avšak přesto lze nalézt více ustanovení o nakládání s již vytvořenými odpady (zejm. odstraňování odpadů) než regulaci samotné prevence a předcházení vzniku odpadů. Prevenční opatření jsou předmětem spíše nezávazných doporučení a koncepčních dokumentů.

Výrazný vliv evropského práva. Evropské právo obsahuje v podstatě komplexní regulaci odpadového hospodářství. Nejčastěji používaným pramenem práva v oblasti odpadového hospodářství jsou směrnice, z nichž plyne povinnost (a často i problém) jejich transpozice do českého práva. Jako příklad je možné uvést tzv. infringementovou novelu zákona o odpadech č. 223/2015 Sb. Ta reagovala na infringementové řízení vedené proti České republice ze strany Evropské komise kvůli nesprávné transpozici rámcové směrnice o odpadech.¹⁰⁴ Evropská komise dne 21. května 2013 požádala Českou republiku o vyjádření ke 47 námitkám ohledně transpozice směrnice do zákona o odpadech, které se týkaly působnosti zákona, definic, hierarchie nakládání s odpady, obsahu plánů odpadového hospodářství a vymezení jednotlivých způsobů využívání a odstraňování odpadů v přílohách zákona. I když Komise akceptovala vysvětlení některých výtek, dne 16. dubna 2014 zaslala pod č. 2014/2057 Výzvu týkající se porušení Smlouvy o založení Evropské unie, na jejímž základě bylo nutné provést úpravu české odpadové legislativy.¹⁰⁵ Vliv evropského práva na české vnitrostátní právo úzce souvisí i s dalším bodem.

Časté změny vnitrostátní úpravy. Samotný zákon o odpadech byl již více než 40krát pozměněn (mj. také právě kvůli častým transpozicím evropských směrnic), první novela byla dokonce přijata v období legisvakance zákona a nabyla účinnosti společně s ním. Zákon tak nikdy nenabyl účinnost ve své původní podobě. Zákon o odpadech se tak stal brzy komplikovaným a proto se v současnosti hovoří o jeho zrušení a přijetí zcela nové právní úpravy, která by ho nahradila.

Návrh nového zákona o odpadech. Nový zákon by měl lépe odpovídat evropským požadavkům. *Kombinace stávajících a nových nástrojů obsažených v novém zákoně si v souladu s novými trendy v EU klade za cíl zejména vytvořit zákonné předpoklady pro výrazný odklon toku odpadů na skládky ve prospěch jiných způsobů nakládání s odpady, které jsou jednak ohleduplnější k životnímu prostředí, jednak respektují ekonomickou hodnotu, kterou*

¹⁰⁴ Infringementovým řízením se rozumí řízení o porušení Smlouvy. Právo zahájit takové řízení má Evropská komise podle č. 258 SFEU v případě, kdy podle ní dojde k porušení práva EU členským státem.

¹⁰⁵ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 223/2015 Sb.

*odpad mnohdy nadále má.*¹⁰⁶ Mezi hlavní změny, které návrh přináší, řadí důvodová zpráva problematiku poplatku za komunální odpad, která se ponechává na zákon o místních poplatcích, nové povinnosti provozovatelů sběren odpadů a *oproti dosavadní právní úpravě je jinak nastaven požadavek na přechod mezi jednotlivými fázemi provozu skládky. Doposud krajský úřad schvaloval pouze provozní řád nové fáze skládky, nově bude přechod vycházet ze změny povolení provozu zařízení.*¹⁰⁷ Návrh zákona je v současnosti projednáván v Legislativní radě vlády a je doprovázen návrhem zákona o výrobcích s ukončenou životností. V tomto volebním období už se je však schválit nepodaří, dne 26. ledna 2017 doporučila Legislativní rada vlády návrhy zákonů o odpadech a o vybraných výrobcích s ukončenou životností vrátit k dopracování.

¹⁰⁶ Viz důvodová zpráva k návrhu nového zákona o odpadech [cit. 24. 6. 2017]. Dostupné na <http://www.caoh.cz/data/action/duvodova-zprava.pdf>

¹⁰⁷ Tamtéž.

3 KONCEPČNÍ NÁSTROJE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Koncepční nástroje jsou v oblasti odpadového hospodářství tradičně využívány. Důvodem je především rozsah a náročnost odpadového hospodářství, které zahrnuje celou řadu činností. Realizace těchto činností vyžaduje *koncepční přístup*.

3.1 AKČNÍ PROGRAMY EVROPSKÉ UNIE

Základními koncepčními dokumenty Evropské unie jsou akční programy pro životní prostředí, přijímané od roku 1975. Jejich počátkům a vývoji se věnuje kapitola 2.3.1, proto zde bude pojednáno pouze o aktuálně posledních dvou programech.

a. Šestý akční program pro životní prostředí

Šestý akční program byl prvním programem, který měl právně závaznou formu. Byl přijat jako rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES. Nazvaný "*Environment 2010: Our future, our choice*" (v překladu "*Životní prostředí 2010: Naše budoucnost, naše volba*"), program pokrývá období od 22. července 2002 do 21. července 2012. Přírodní zdroje a odpady jsou jednou z vytyčených prioritních oblastí, ve které je cílem především efektivnější využívání zdrojů a lepší nakládání s odpady a zejména přerušování přímé úměry mezi ekonomickým růstem a produkcí odpadů.¹⁰⁸ Těchto cílů má být dosaženo snížením objemu produkovaných odpadů, snížením jejich nebezpečnosti, podporou opětovného použití a recyklace a minimalizací množství odpadů určených k odstranění.

Program počítá s rozvojem tematické strategie o recyklaci odpadů, která má zahrnovat *opatření směřující k zajištění třídění, sběru a recyklování prioritních toků odpadu, další rozvoj odpovědnosti výrobce a rozvoj a přenos technologie zpracování a recyklování odpadů, která je šetrná k životnímu prostředí*.¹⁰⁹ Strategii pro předcházení vzniku odpadů a recyklaci navrhla Evropská komise na konci roku 2005,¹¹⁰ strategie počítá s přeměnou Evropské unie na recyklační společnost. Aby toho bylo dosaženo, je potřeba zmodernizovat platné právní předpisy a klást důraz na jejich úplné provádění, zavést ohledy na celý životní cyklus

¹⁰⁸ Čl. 1 odst. 4 ve spojení s čl. 2 odst. 2 rozhodnutí č. 1600/2002/ES

¹⁰⁹ Čl. 8 odst. 2 iii. rozhodnutí č. 1600/2002/ES

¹¹⁰ Viz Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Podpora trvale udržitelného využívání zdrojů: Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci; KOM(2005) 666

produktů do odpadové politiky a nezaměřovat se pouze na první fázi (těžbu, zpracování a výrobu) a poslední fázi (nakládání s odpady) cyklu.¹¹¹

b. Sedmý akční program pro životní prostředí

Sedmý akční program má formu rozhodnutí Evropské parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU z 20. listopadu 2013 a byl přijat na období do 31. prosince 2020 pod názvem *"Living well, within the limits of our planet"* (v překladu *"Spokojený život v mezích naší planety"*) a navazuje na šestý program. Zaměřuje se na tři hlavní tématické cíle, mezi které patří ochrana, zachování a rozvoj přírodního bohatství Unie, zelené a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství a ochrana občanů Unie před riziky ovlivňujícími jejich zdraví a životní podmínky.¹¹² V oblasti předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi jsou cíli především lepší využívání zdrojů, otevírání nových trhů či omezení dovozu surovin. Odpad by se měl plně přeměnit na zdroj, aby bylo *možné přejít k „cyklickému“ hospodářství založenému na životním cyklu, vyznačujícím se kaskádovým využíváním zdrojů a téměř nulovým zbytkovým odpadem.*¹¹³ Dosáhnout by se toho mělo úplným provedením právních předpisů o odpadech v celé Evropské unii, snížením produkce odpadů, limitováním skládkování pouze na nerecyklovatelné či jinak nevyužitelné odpady.

3.2 STÁTNÍ POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR

Státní politika životního prostředí České republiky na léta 2012 až 2020 byla schválena vládou dne 9. ledna 2013¹¹⁴ a *vymezuje plán na realizaci efektivní ochrany životního prostředí v České republice do roku 2020.*¹¹⁵ Jednou z tematických oblastí, na které je zaměřena, je oblast ochrany a udržitelného využívání přírodních zdrojů včetně předcházení vzniku odpadů, zajištění jejich maximálního využití a omezování jejich negativního vlivu na životní prostředí.¹¹⁶

Prioritou Evropské komise je posun k oběhovému hospodářství. Za tímto účelem by mělo docházet k co nejefektivnějšímu využívání odpadů, ať už jako náhrady přírodních materiálů

¹¹¹ Viz Sdělení Komise KOM(2005) 666, bod 4.

¹¹² Čl. 1 odst. 1 písm. a), b), c) rozhodnutí č. 1386/2013/EU

¹¹³ Bod 40 Přílohy rozhodnutí č. 1386/2013/EU

¹¹⁴ Usnesení vlády ze dne 9. ledna 2013 č. 6 o aktualizované Státní politice životního prostředí České republiky na léta 2012 až 2020

¹¹⁵ Státní politika životního prostředí České republiky 2012 – 2020, str. 3. [cit. 24. 6. 2017] Dostupná na:

http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi

¹¹⁶ Tamtéž. Str. 17 - 18

nebo energetických zdrojů. S tím souvisí i úprava výrobních procesů tak, aby mohly být co nejdůsledněji využity odpady, které nakonec z výrobků vzniknou.

Státní politika tento posun podporuje stanovením dílčích cílů, jichž má být dosahováno. Jako tři hlavní cíle vytyčila snížení podílu skládkování na celkovém odstraňování odpadů, zvyšování materiálového a energetického využití odpadů a předcházení vzniku odpadů. Pro jejich implementaci navrhuje konkrétní opatření a nástroje často vycházející z evropských směrnic.

Státní politika životního prostředí je program mající v rámci celkové ochrany životního prostředí velký (strategický) význam a pokládá základy pro další dílčí politiky. Někteří autoři ji však nepovažují za právně relevantní dokument a tedy ji neřadí mezi nástroje práva životního prostředí.¹¹⁷

3.3 PLÁNY ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Program odpadového hospodářství se objevuje již v prvním přijatém zákoně o odpadech (zákon č. 238/1991 Sb.) s podrobnější úpravou ve vyhlášce ministerstva životního prostředí.¹¹⁸ Programy odpadového hospodářství zpracovávají původci odpadů, kteří produkuje více než 100 t odpadů ročně nebo 50 kg nebezpečných odpadů ročně, okresní úřady a ministerstvo životního prostředí.¹¹⁹ Uspořádání programů bylo založeno na programech původců jako na programech základních, ze kterých vycházel program okresu a nakonec program České republiky. Kvůli novosti odpadové právní úpravy však *účelem těchto programů bylo zmapovat existující problémy, spíše než nabízet jejich koncepční řešení.*¹²⁰

Do nového zákona o odpadech, který byl přijat pod č. 125/1997 Sb., se již úprava programu odpadového hospodářství nedostala, zákon pouze stanovil, že v rámci výkonu státní správy v oblasti nakládání s odpady ministerstvo zpracovává koncepcí odpadového hospodářství. Zákonem č. 37/2000 Sb. byla mezi povinnosti původce přidána povinnost zpracovávat plány odpadového hospodářství.¹²¹ Novela provedená zákonem č. 132/2000 Sb. pak do zákona o odpadech vložila § 25a, který uložil krajům zpracovávat v samostatné

¹¹⁷ Viz DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 40 - 41

¹¹⁸ Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 401/1991 Sb., o programech odpadového hospodářství

¹¹⁹ Viz čl. 1 vyhlášky o programech odpadového hospodářství

¹²⁰ SOBOTKA Michal. *Koncepční nástroje v oblasti odpadového hospodářství*. In Andrllová Lucie, Drobník Jaroslav, Sobotka Michal, Damohorský Milan, Stejskal Vojtěch. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: sborník z konference: mezinárodní česko-polsko-slovenská konference konaná na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 24. až 26. října 2002 v Praze*. Praha: Ediční středisko PF UK, 2003. ISBN 80-85889-47-1. Str. 152

¹²¹ Viz § 5 odst. 1 písm. k) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech

působnosti také koncepce odpadového hospodářství kraje. Dochází tak ke změně hierarchizace koncepčních nástrojů, když se výchozí koncepcí stává koncepce odpadového hospodářství České republiky.

Povinnost členských států zajistit přijetí plánů pro nakládání s odpady ukládá evropská rámcová směrnice o odpadech č. 98/2008.¹²² Plány mají obsahovat jednak analýzu stávající situace nakládání s odpady, jednak opatření, která je potřeba přijmout, a dále posouzení, jak bude podporováno dosažení cílů stanovených směrnicí. A nejde pouze o cíle směrnice o odpadech, plány musí být v souladu také se směrnicí o obalech a obalových odpadech a se směrnicí o skládkách odpadů.

V České republice pokládá v současnosti základy plánů odpadového hospodářství zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech. Plány odpadového hospodářství jsou základními koncepčními nástroji a zpracovávají je ministerstvo životního prostředí, kraje a vybrané obce (při roční produkci nad 10 t nebezpečných odpadů nebo nad 1000 t ostatních odpadů). Na postup zpracovávání, projednávání a schvalování jejich návrhů se nevztahuje správní řád, specifický postup je vymezen v zákoně o odpadech a v souvisejících předpisech. Nejde pouze o doporučující dokumenty, ale závazné části plánů jsou závazným podkladem pro rozhodovací a jinou činnost příslušných orgánů veřejné správy. Zákon o odpadech plány odpadového hospodářství upravuje převážně ve své části sedmé a vymezuje jejich účel jako *vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi podle tohoto zákona*.¹²³

Plán odpadového hospodářství nižšího stupně musí být vždy v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství vyššího stupně.

Plány (až na některé výjimky u plánů obcí) podléhají posouzení z hlediska vlivů koncepce na životní prostředí na základě § 10a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *Posuzování koncepce zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejích cílů*.¹²⁴ Proces posuzování vlivu koncepcí je upraven v hlavě I. díl 3. a v hlavě III. zákona a končí vydáním stanoviska.¹²⁵

¹²² Čl. 28 směrnice o odpadech

¹²³ § 41 odst. 2 zákona o odpadech

¹²⁴ § 10b odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

¹²⁵ Například k návrhu Plánu odpadového hospodářství České republiky 2015 – 2020 vydalo ministerstvo životního prostředí souhlasné stanovisko dne 25. listopadu 2014. Celý text stanoviska je dostupný na: http://www.mzp.cz/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty [cit. 24. 6. 2017]

Otázka účasti veřejnosti na tvorbě plánů odpadového hospodářství úzce souvisí s jejich právní formou. *Aarhuská úmluva*¹²⁶ vyžaduje možnost dotčené veřejnosti účinně se podílet na tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a to v počátečním stadiu pořizování koncepce, kdy jsou ještě možnosti alternativ otevřeny (čl. 7 ve spojení s čl. 6. odst. 3, 4 a 8).¹²⁷ Nikoliv tak přísný je čl. 9, který se týká účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Plány odpadového hospodářství podléhají posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (tzv. SEA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Ten umožňuje veřejnosti ovlivnit podobu koncepčních dokumentů formou připomínek.¹²⁸ Jiná situace funguje u institutu opatření obecné povahy, který je podrobně upraven ve správním řádu.¹²⁹ S tímto institutem jsou již v právu životního prostředí zkušenosti např. u územně plánovací dokumentace. JUDr. Martina Franková Ph.D. se ve svém příspěvku do sborníku „Nástroje ochrany životního prostředí“ v rámci obecné úvahy zabývá právní formou koncepčních nástrojů a vyzdvihuje právě formu opatření obecné povahy, když říká: „*Jak z pohledu možnosti zapojit se do procesu pořizování opatření obecné povahy, tak s ohledem na možnosti jeho přezkumu se ve světle požadavků Aarhuské úmluvy jeví forma OOP pro koncepční dokumenty z oblasti ochrany životního prostředí jako vhodná, doporučit ji lze u koncepčních nástrojů, které splňují materiální znaky opatření obecné povahy.*“¹³⁰

3.3.1 Plán odpadového hospodářství ČR

Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 - 2024 byl schválen vládou dne 22. prosince 2014 a jeho závazná část se vyhláší nařízením vlády č. 352/2014 Sb. Návrh plánu zpracovává podle zákona o odpadech ministerstvo životního prostředí na dobu minimálně deset let ve spolupráci s příslušnými orgány veřejné správy a veřejností¹³¹ a projednává ho s kraji v samostatné působnosti (§43 odst.1 zákona o odpadech). Jde o dlouhodobý strategický nástroj, který *stanoví v souladu s principy udržitelného rozvoje cíle, zásady a opatření pro nakládání s odpady na území České republiky.*¹³²

¹²⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

¹²⁷ FRANKOVÁ Martina. *Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí*. Opt.cit. Str. 31

¹²⁸ Které koncepce jsou předmětem posuzování podle tohoto zákona stanoví jeho § 10a.

¹²⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Část šestá, § 171 - § 174

¹³⁰ FRANKOVÁ Martina. *Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí*. Opt.cit. Str. 37

¹³¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

¹³² Plán odpadového hospodářství ČR. Opt. cit. Str. 6

Plán se skládá ze tří hlavních částí (analytické, závazné a směrné), které jsou uvozeny částí úvodní.

Úvodní část shrnuje základní informace o působnosti plánu, jeho struktuře a obsahu a věnuje se popisu institucionálního zabezpečení odpadového hospodářství.

Analytická část obsahuje vyhodnocení stavu odpadového hospodářství České republiky. Hodnocení zahrnuje mj. výčet druhů, množství a zdroje vznikajících odpadů, posouzení jejich produkce, vyhodnocení sítě zařízení pro nakládání s odpady.¹³³ Plán odpadového hospodářství pro období 2015 - 2024 vyhodnocuje data za období 2009 - 2012. *Trend nakládání s odpady v ČR celkově odpovídá hierarchii nakládání s odpady, nicméně v oblasti nakládání s komunálními odpady není stavu odpovídajícímu této hierarchii dlouhodobě dosahováno.*¹³⁴ Podíl skládkovaných komunálních odpadů na celkové produkci se v tomto období sice snižoval, ale stále dosahuje více než 50%.¹³⁵ Z celkového vyhodnocení produkce a nakládání s odpady však vyplývá, že Česká republika jinak převážně plní cíle dané Evropskou unií, popř. k jejich splnění směřuje.

Závaznou část Plánu odpadového hospodářství České republiky vyhláší vláda svým nařízením. *Závazná část Plánu odpadového hospodářství České republiky je závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství krajů a pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.*¹³⁶ Jako taková zohledňuje politiku a evropské závazky České republiky a potřeby odpadového hospodářství na jejím území. Obsahuje cíle a opatření pro předcházení vzniku odpadů.¹³⁷ Pro období 2015 - 2024 vytyčila tyto čtyři základní strategické cíle:

- a. *Předcházení vzniku odpadů a snižování měrné produkce odpadů.*
- b. *Minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí.*
- c. *Udržitelný rozvoj společnosti a přiblížení se k evropské "recyklační společnosti".*
- d. *Maximální využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů a přechod na oběhové hospodářství.*¹³⁸

¹³³ Viz § 42 odst. 3 zákona o odpadech

¹³⁴ Plán odpadového hospodářství ČR. Opt. cit. Str. 32

¹³⁵ Především se nedaří výrazněji snižovat podíl skládkovaného BRKO.

¹³⁶ Plán odpadového hospodářství ČR. Opt. cit. Str. 96

¹³⁷ Viz § 42 odst. 5 zákona o odpadech

¹³⁸ Plán odpadového hospodářství ČR. Opt. cit. Str. 96

Při vytyčování konkrétních cílů pro jednotlivé odpadové toky se vychází především ze závazných cílů daných směrnicemi Evropské unie (více v kapitole 1.3.). V souvislosti s novým balíčkem Evropské komise o oběhovém hospodářství lze uvést, že nové cíle nebyly v Plánu odpadového hospodářství na období do roku 2025 příliš zohledněny, přitom by měly být plněny ihned, resp. 5 let po skončení jeho platnosti.

Ministerstvo životního prostředí vyhodnocuje plnění stanovených cílů a jednou za dva roky vypracovává zprávu o stavu plnění Plánu odpadového hospodářství České republiky, na základě výsledků poté navrhuje další opatření pro podporu jeho plnění. Prozatím poslední hodnotící zprávu zveřejnilo ministerstvo za rok 2010, tedy hodnotilo se plnění ještě předchozího plánu odpadového hospodářství.¹³⁹

Směrná část definuje podmínky, předpoklady a nástroje pro splnění stanovených cílů,¹⁴⁰ navrhuje systém kontroly plnění Plánu odpadového hospodářství. Pro řízení odpadového hospodářství nabízí nástroje normativní, ekonomické, administrativní, informační a dobrovolné.

Program předcházení vzniku odpadů ČR

Rámcová směrnice o odpadech 98/2008/ES vedle zpracování plánů pro nakládání s odpady ukládá členským státům také vypracovat programy předcházení vzniku odpadů a to nejpozději do 12. prosince 2013. Mají být buď součástí plánu odpadového hospodářství, součástí jiného programu či politiky v oblasti životního prostředí, anebo samostatným dokumentem. Novelou č. 154/2010 Sb. bylo zakotveno zpracování programu prevence do Plánu odpadového hospodářství České republiky a do zákona o odpadech byl vložen § 42 odst. 3 v tomto znění: „*Programy předcházení vzniku odpadů jsou do plánů odpadového hospodářství zahrnuty prostřednictvím konkrétních cílů pro předcházení vzniku odpadů a pomocí opatření uvedených v příloze Plánu odpadového hospodářství České republiky.*“ Nicméně nový Plán odpadového hospodářství ČR byl zpracováván až s účinností od 1. ledna 2015. Proto byl Program předcházení vzniku odpadů přijat jako samostatný dokument tak, aby byl splněn termín stanovený v evropské směrnici. Vlastní dokument prošel posouzením z hlediska jeho vlivu na životní prostředí¹⁴¹ a vládou byl schválen 27. října 2014 usnesením č. 869. Nově je

¹³⁹ Hodnotící zprávy o plnění POH [cit. 24. 6. 2017] k dispozici na: http://www.mzp.cz/cz/plneni_narizeni_vlady

¹⁴⁰ Podmínky a předpoklady pro splnění stanovených cílů: *stabilita právního prostředí v oblastech ovlivňujících odpadové hospodářství, stabilita ekonomického prostředí na světové i národní úrovni, připravenost řešit krizové stavy a živelné pohromy v ČR a odpovědnost státu za vytyčené cíle*

¹⁴¹ Souhlasné stanovisko Ministerstva pro životní prostředí bylo vydáno 28. srpna 2014 v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Program předcházení vzniku odpadů ČR začleněn do závazné části Plánu odpadového hospodářství ČR 2015 - 2024 a po novele č. 223/2015 Sb. je v zákoně o odpadech zakotven v samostatném § 41a.

Jak by měly programy předcházení vzniku odpadů členských států vypadat a co základního obsahovat, stanovuje článek 29 evropské rámcové směrnice o odpadech. Uvést je nutné cíle předcházení vzniku odpadů, popsat stávající opatření a vyhodnotit opatření uvedená v příloze IV směrnice a určit konkrétní kvalitativní a kvantitativní kritéria pro opatření za účelem sledování a posouzení dosaženého pokroku. Program předcházení vzniku odpadů přijatý v České republice se skládá ze dvou hlavních částí, z části analytické a části návrhové.

Analytická část se zabývá strategickým a legislativním rámcem předcházení vzniku odpadů, analýzou již existujících nástrojů a analýzou situace u vybraných toků odpadů. Návrhová část obsahuje cíle a opatření k předcházení vzniku odpadů a soustavu ukazatelů k hodnocení jejich plnění. Program stanovuje 1 hlavní cíl, 13 dílčích cílů a 26 opatření, která by měla vést k jejich naplnění. Hlavním cílem je *koordinovaným a jednotným přístupem vytvořit podmínky k nižší spotřebě primárních zdrojů a postupnému snižování produkce odpadů*.¹⁴² Zde je na zvážení, zda by nebylo lepší definovat primární cíl po vzoru čl. 29 odst. 2 směrnice o odpadech jako *přerušeni závislosti mezi hospodářským růstem a dopady na životní prostředí spojenými se vznikem odpadů* (takto to má například německý program předcházení vzniku odpadů). Krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé dílčí cíle se týkají zejména zajištění komplexní informační podpory, účinného zapojení státní správy, vytvoření vhodného legislativního prostředí a podpory různých aktivit k předcházení vzniku odpadů. Cíle nejsou příliš konkrétní, spíše naopak. A ve stejném duchu se nesou i navrhovaná opatření – například *technicky zajišťovat šíření informací a osvětových programů, prosazovat cílenou podporu a propagaci důvěryhodných environmentálních značení a výrobků s menším dopadem na životní prostředí, vypracovat odbornou analýzu pro možnosti stanovení nových legislativních požadavků a cílů, prosazovat zohledňování environmentálních aspektů se zaměřením na předcházení vzniku odpadů při zadávání zakázek z veřejných rozpočtů či podpora výzkumu, vývoje a inovací*. Opatření jsou rozdělena tématicky do 4 bloků¹⁴³ a postrádají bližší specifikaci. Program uvádí, že opatření vychází mimo jiné také z přílohy IV směrnice o odpadech, směrnice však od členských států vyžaduje vyhodnocení užitečnosti uvedených

¹⁴² Program předcházení vzniku odpadů ČR. Kapitola 5.1. Str. 73. [cit. 24. 6. 2017] Dokument je dostupný na: http://www.mzp.cz/cz/predchazeni_vzniku_odpadu_navrh

¹⁴³ 1. Informační podpora, vzdělávání a osvěta. 2. Regulace a plánování. 3. Metodická podpora a dobrovolné nástroje. 4. Výzkum, experimentální vývoj a inovace.

jednotlivých příkladů opatření a k tomu v českém programu úplně nedochází.¹⁴⁴ Navrhovaná kritéria pro sledování účinnosti opatření k předcházení vzniku odpadů jsou rozdělena na hlavní a vedlejší. Program správně vychází z toho, že k tomu, aby byla účinnost opatření správně posouzena, nestačí sledovat, zda opravdu produkce odpadů po zavedení konkrétního opatření klesá. Sledování celkové produkce odpadů nemusí být z hlediska posuzování účinnosti opatření průkazné, protože celková produkce podléhá řadě vnějších vlivů (například ekonomickému vývoji) a snížení či zvýšení produkce tak nemusí mít souvislost se zavedeným opatřením.

3.3.2 Plány odpadového hospodářství krajů

Jednotlivé kraje České republiky se v produkci odpadů a nakládání s nimi liší. Na celkové produkci všech odpadů se dlouhodobě podílí nejvíce Hlavní město Praha, Moravskoslezský a Středočeský kraj. V přepočtu množství odpadu na jednoho obyvatele se však do pomyslného čela v roce 2015 dostal Plzeňský kraj s 5 980 kg/obyv., což je o více než 2,5 tuny odpadu na obyvatele více než v roce 2014.¹⁴⁵ Velký podíl na tom mají stavební a demoliční odpady. Hlavní město Praha materiálově využívá pouze necelých 40% odpadů; nízké procento je dáno především tím, že část odpadu je odvážena k využití do Středočeského kraje. Vyšších hodnot v Praze než je republikový průměr dosahuje energetické využití odpadů (cca 9%, takto využívána je téměř polovina komunálních odpadů) díky umístění ZEVO Malešice v Praze. V Moravskoslezském kraji je situace jiná zejména z hlediska materiálového využití, na rozdíl od Prahy je do tohoto kraje odpad dovážen z krajů okolních a jeho materiálové využití proto přesahuje 100%. V případě skládkování pak lze najít další větší rozdíl; například v Praze se drží podíl skládkovaných odpadů na celkové produkci odpadů kolem 1%, zatímco například v Moravskoslezském a v Jihočeském kraji je to přibližně 10% (skládá se 60 až 70% komunálního odpadu). V obou těchto krajích se nachází kolem 20 skládek.¹⁴⁶

Rozdílům v krajích se musí přizpůsobovat i přijímané plány odpadového hospodářství a musí navrhovat taková opatření, která budou v daném regionu efektivní. Kraj je povinen v samostatné působnosti zpracovat plán odpadového hospodářství do 18 měsíců od nabytí účinnosti nařízení, kterým se vyhláší závazná část Plánu odpadového hospodářství České

¹⁴⁴ Vzorem by mohl být německý program předcházení vzniku odpadů, který tomuto vyhodnocení věnuje samostatnou kapitolu 6. Je dostupný [cit. 24. 6. 2017] na:

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/abfallvermeidungsprogramm_bf.pdf.

¹⁴⁵ Data z ISOH zpracovala CENIA. Dostupné [cit. 24. 6. 2017] na:

http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Produkce_odpadu_kraje_2009_2015.pdf

¹⁴⁶ Informace čerpány z analytických částí jednotlivých plánů odpadového hospodářství v příslušných krajích.

republiky.¹⁴⁷ Kraj vyhláší závaznou část plánu odpadového hospodářství obecně závaznou vyhláškou.¹⁴⁸

Závazná část celostátního plánu odpadového hospodářství je podkladem pro závazné části krajských plánů, stanovené cíle jsou tedy v podstatě stejné. Liší se však opatření a především konkrétní nástroje určené k dosažení těchto cílů, dochází pochopitelně k bližší specifikaci tak, aby se v nich odrazila rozmanitost jednotlivých regionů. Jedním z obecných cílů je omezit skládkování a zvýšit energetické využití odpadů; tento cíl se projevuje například v návrhu na zvýšení kapacity ZEVO Malešice v Praze do roku 2024 o jeden až dva kotle či v úvaze o zřízení ZEVO v rámci projektu ekologizace teplárny Písek v Jihočeském kraji.¹⁴⁹ O výstavbě ZEVO pro zbytkový komunální odpad se uvažuje i v Moravskoslezském kraji. Děje se tak zejména s ohledem na omezení skládkování k roku 2024, nicméně přípravu komplikuje současná nejistá legislativní situace, která novým projektům příliš nepomáhá.

3.3.3 Plány odpadového hospodářství obcí

Zákon o odpadech ukládal ve svém původním znění povinnost zpracovávat plány ministerstvu, kraji a původcům odpadů s roční produkcí nad 10 t nebezpečných odpadů nebo nad 1000 t ostatních odpadů. Jako původci odpadů proto zpracovávaly plány také obce. Novelou č. 169/2013 Sb. s účinností od 1. října 2013 byla tato povinnost původců odpadů s výjimkou právě obcí zrušena.

Obec, která produkuje ročně více než 10 t nebezpečného odpadu nebo více než 1000 t ostatního odpadu, zpracovává v samostatné působnosti plán odpadového hospodářství obce pro odpady, které produkuje, a odpady, se kterými nakládá (§ 44 odst.1 zákona o odpadech). Závazná část je podkladem pro další činnost obce a pro tvorbu územně plánovací dokumentace. Obce zpracovávají návrh plánu do 12 měsíců od vyhlášení závazné části plánu odpadového hospodářství kraje, v průběhu roku 2017 lze tedy předpokládat přijímání plánů pro nové období.

¹⁴⁷ Kraje zpracovaly své plány do 30. června 2016

¹⁴⁸ Například obecně závazná vyhláška Hlavního města Prahy č. 6/2016 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazná vyhláška Jihočeského kraje č. 1/2016, obecně závazná vyhláška Moravskoslezského kraje č. 1/2016

¹⁴⁹ Navýšení energetického využití odpadů je jedním z cílů vyjádřených v tzv. Modrožluté knize města Písek. Zřízení ZEVO má být financováno z Operačního programu životní prostředí 2014 – 2020.

3.4 DÍLČÍ ZÁVĚR

Koncepční nástroje jsou jedněmi z řady právních nástrojů odpadového hospodářství a v systému nástrojů mají nezastupitelné postavení. Jsou to ony, které stanoví celkový rámec činností, zásady a cíle, kterých má být dosaženo a jejichž realizace a rozvoj jsou často ponechány na nástrojích ostatních.¹⁵⁰ Především z hlediska předcházení vzniku odpadů¹⁵¹ a dodržování hierarchie odpadového hospodářství jsou koncepční nástroje velmi důležité. Stanovují cíle, kterých má být dosaženo, a navrhují nástroje, pomocí kterých se tak má uskutečnit.

Právní forma plánů odpadového hospodářství. Otázka, v jaké právní formě přijímat plány odpadového hospodářství, je předmětem nových návrhů zákona o odpadech. Původní návrh zákona byl projednáván Legislativní radou vlády 8. září 2016 a byl s množstvím připomínek vrácen ministerstvu životního prostředí k dopracování. Původně návrh obsahoval v §70 odst.4 pro celostátní plán odpadového hospodářství a v §73 odst.5 pro ten krajský formu opatření obecné povahy. Ačkoliv plénum Legislativní rady vlády přijalo stanovisko, ve kterém vyjádřilo této právní formě plánů podporu, ve zpravodajské zprávě bylo upozorňováno na problém, který v průběhu jednání komentovala i Komise pro správní právo, že plány nebudou splňovat materiální znaky opatření obecné povahy, a to především v konkrétnosti jeho předmětu.¹⁵² S pochybnostmi ohledně naplnění materiálních znaků opatření obecné povahy lze s členy Komise pro správní právo souhlasit. Připomínky se projevíly v nově přepracovaném návrhu, a to návratem k dikci v současnosti platného a účinného zákona o odpadech. Nový návrh tak v § 94 odst.3 stanoví, že *závaznou část Plánu odpadového hospodářství České republiky vyhláší vláda svým nařízením*, a v § 97 odst. 6 pak, že *závaznou část plánu odpadového hospodářství kraje a její změnu vyhlásí kraj obecně závaznou vyhláškou*.¹⁵³

Avšak aktuálně přepracovaný text návrhu nového zákona o odpadech obsahuje další změny, zejména změnu působnosti, v níž je zpracováván plán odpadového hospodářství kraje.

¹⁵⁰ Například plány odpadového hospodářství, resp. jejich závazné části jsou podkladem pro rozhodovací činnost příslušných orgánů. Ta může spočívat např. ve vydání povolení, což je typický administrativně-právní nástroj.

¹⁵¹ Začlenění Programu přecházení vzniku odpadů do závazné části nového POH ČR propůjčuje programu právně závaznou formu.

¹⁵² Podle ustanovení §171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, opatřením obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Charakteristické pro opatření obecné povahy je konkrétnost objektu, zatímco subjekt je vymezen jen druhově.

¹⁵³ Právní analýzu požadavků Legislativní rady vlády zveřejnila Česká asociace odpadového hospodářství. Dostupné [cit. 24. 6. 2017] na <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/pravni-analyza-pozadavku-lrv-k-zakonu-o-odpadech.html>

Zpracovávání plánu a další související činnosti konané v samostatné působnosti by měl nahradit krajský úřad. V souvislosti s tím je zároveň pro krajský plán navrhována forma nařízení, kterou by měla mít nejen část závazná, ale i směrná. Nově by také měly být zcela zrušeny plány odpadového hospodářství obcí.

Z průběhu projednávání nových návrhů lze shledat, že bude opravdu náročné dosáhnout v budoucnu shody.

4 ADMINISTRATIVNĚ-PRÁVNÍ NÁSTROJE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Administrativně-právní nástroje odpadového hospodářství tvoří diferencovaný systém opatření a činností orgánů veřejné moci s přímým působením na chování člověka. V rámci tohoto systému nabývají nástroje různých právních forem s různým obsahem. Mezi nimi lze rozlišit nástroje preventivní (např. povolení) a nástroje následné (např. kontrola a dozor).

4.1 POVINNOSTI

Ukládání povinností má podobu zákazů, příkazů či omezení. Povinnost něco konat, něčeho se zdržet či něco strpět může být stanovena přímo zákonem, nebo uložena na základě zákona a v jeho rámci pomocí abstraktních či konkrétních aktů příslušných orgánů veřejné správy.¹⁵⁴ Odlišnou povahu mají sekundární povinnosti, jež jsou následkem porušení povinnosti primární, tj. následkem protiprávního jednání.¹⁵⁵

4.1.1 Obecná prevenční povinnost

Povinnost každého předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti je formulována v ustanovení § 10 zákona o odpadech velmi obecně, až lze pochybovat, zda jde o právní povinnost *stricto sensu*. *I přes nesporný význam tohoto ustanovení je zvolené řešení zjevně nedostačující k zajištění vytčeného cíle – minimalizaci vzniku odpadů a jejich nebezpečných vlastností. Toto ustanovení je natolik obecné a deklaratorní, že jeho normativní význam je minimální.*¹⁵⁶ Pokud vzniku odpadu nelze předejít, je povinností v souladu se zakotvenou hierarchií odpad využít a až v krajní situaci odstranit tak, aby nebylo ohroženo lidské zdraví ani životní prostředí, a to v souladu s právními předpisy (§ 10 odst. 1 zákona o odpadech).

Součástí prevenční povinnosti je i povinnost právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání vyrábět výrobky tak, aby nevyužitelných odpadů z nich bylo co nejméně (popř. omezit vznik nebezpečných odpadů). Tyto osoby, pokud uvádějí výrobek na

¹⁵⁴ Možným příkladem jsou povinnosti uložené v rozhodnutí krajského úřadu, kterým se uděluje souhlas k provozování zařízení k odstraňování odpadů podle § 14 zákona o odpadech.

¹⁵⁵ Například povinnost zaplatit uloženou pokutu v případě provozování zařízení k odstraňování odpadů bez příslušného souhlasu krajského úřadu podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech.

¹⁵⁶ JIRÁSKOVÁ Ivana, SOBOTKA Michal. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-561-3. Str. 30

trh, jsou zároveň povinny vhodným způsobem informovat o způsobu využití či odstranění nespoteřovatelných částí výrobku, a to například na obalech výrobku, v návodu k výrobku apod. Tato povinnost je již konkrétnější, nicméně bližší specifikace způsobu, jakým informace poskytovat, chybí. Podrobnosti lze nalézt speciálně u některých vybraných druhů odpadů.¹⁵⁷

4.1.2 Obecné povinnosti při nakládání s odpady

Pod toto označení spadají jak povinnosti stanovené pro všechny, tak povinnosti stanovené pouze pro některé subjekty.

Pro **každého** (tedy jak pro podnikatelské subjekty, tak pro nepodnikající fyzické osoby) platí obecné povinnosti uvedené v ustanovení § 12 zákona o odpadech. Zejména je *každý povinen nakládat s odpady a zbavovat se jich pouze způsobem stanoveným zákonem o odpadech nebo jinými právními předpisy vydanými na ochranu životního prostředí* (§ 12 odst. 1). Nakládání s nebezpečnými odpady se řídí zvláštními právními předpisy platnými pro výrobky, látky a směsi se stejnými nebezpečnými vlastnostmi (§12 odst.1)¹⁵⁸. Ve vztahu k těmto předpisům je zákon o odpadech předpisem speciálním. Projevuje se zde snaha o zajištění úplné kontroly nad celým životním cyklem odpadu, tj. od jeho vzniku po jeho využití či odstranění¹⁵⁹ (princip od kolébky do hrobu).

Každý je rovněž povinen zjistit, zda osoba, které jsou odpady předávány, je k jejich převzetí oprávněna (§12 odst. 4) a této osobě nesmí být odpad předán, pokud se svým oprávněním neprokáže. Tímto se posiluje odpovědnost původce za další nakládání s jeho odpadem, povinnost se vztahuje na všechny odpady (nejen nebezpečné). Pokud osoba, která odpad převezme, není k převzetí oprávněna, dochází k vážnému porušení zákona a hrozí vysoká sankce pro obě strany.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Např. podle ustanovení § 37k odst. 2 zákona o odpadech se pro účely zpětného odběru elektrozařízení značí grafickým symbolem.

¹⁵⁸ Jde např. o zákon č. 254/2001 Sb., o vodách; zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně; zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a směsích. Zákon o vodách se například uplatní v případě odpadního oleje, který je současně podle vodního zákona tzv. závadnou látkou (§ 39 zákona o vodách).

¹⁵⁹ JIRÁSKOVÁ Ivana, SOBOTKA Michal. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-561-3. Str. 34

¹⁶⁰ Nebezpečná je pak zejména situace, kdy se osoba prokáže svým oprávněním, resp. souhlasem krajského úřadu k provozování zařízení pro nakládání s odpady, nicméně tento souhlas jí byl následně (např. kvůli prohřeškům při nakládání s odpady) odejmut. Předáním odpadu takové osobě je spáchán správní delikt, u kterého se uplatní objektivní odpovědnost (není potřeba zavinění). Takový případ z praxe je podrobněji popsán v MALČEKOVÁ Hana, ŠIMEK Vlastimil. *Průvodce odpadovým hospodářstvím: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2014. ISBN 978-80-7201-905-2. Str. 51

V ustanovení § 12 odst. 5 a 6 jsou pak vyjádřeny dva *zákazy*. Na rozdíl od zákazu míšení nebezpečných odpadů, kde existují výjimky¹⁶¹, zákaz ředění nebo míšení odpadů za účelem splnění kritérií pro jejich přijetí na skládku je absolutní.

Další povinnosti mají **původce odpadů** a **oprávněná osoba**. Tyto dva pojmy definuje zákon o odpadech v ustanovení § 4 odst. 1 písm. x) a y). Rozdíl mezi nimi spočívá v tom, že zatímco původcem je právnická osoba či fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejichž činnostech odpady především vznikají (a obec od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odloží odpad na místo k tomu určené)¹⁶², oprávněnou osobou je každá osoba, která je oprávněná k nakládání s odpady, tedy je provozovatelem zařízení pro nakládání s odpady (oprávněnou osobou za určitých okolností může být i obec). Původce a oprávněná osoba jsou povinni své odpady zařadit podle Katalogu odpadů nebo podle kategorií (odpady nebezpečné a ostatní) a týká se jich evidenční a ohlašovací povinnost.¹⁶³ O odpadech musí být vedena průběžná evidence, a to za každou samostatnou provozovnu a každý druh odpadu zvlášť. Povinnost vést evidenci není podmíněna povinností podat roční hlášení o produkci a nakládání s odpady, protože podat úplné a pravdivé hlášení jsou povinni původci jen při splnění stanovených podmínek a oprávněné osoby, pokud v daném kalendářním roce nakládají s odpadem.¹⁶⁴ Hlášení se podává prostřednictvím systému ISPOP.¹⁶⁵ Vedle domácí evidence byl nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 166/2006 vytvořen také evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek. Hlášení se však podává jen při překročení hodnot stanovených v nařízení.

Další obecné povinnosti **původců odpadů** uvádí zákon o odpadech v ustanovení § 16 odst. 1. Mimo jiné mají povinnost za stanovených podmínek ustanovit odpadového hospodáře, tj. odborně způsobilou osobu, která zajišťuje odborné nakládání s odpady. Odpadový hospodář zastupuje původce při jednání s orgány veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství, zejména při výkonu jejich kontrolní činnosti.

¹⁶¹ Míšení nebezpečných odpadů je *přípustné pouze ve výjimečných případech, a to se souhlasem krajského úřadu příslušného podle místa nakládání s odpady. Krajský úřad tento souhlas udělí pouze tehdy, pokud míšením nebezpečných odpadů nedojde k ohrožení zdraví lidí nebo životního prostředí, je v souladu s nejlepšími dostupnými technikami a je prováděno zařízením k využívání nebo odstraňování odpadů* (§12 odst.6 zákona o odpadech)

¹⁶² Zajímavostí je, že zákon nevylučuje smluvní ujednání o převodu původcovství. S touto možností pracuje i ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku č. 410/2006/03.

¹⁶³ Zařazování odpadu je upraveno v § 5 a § 6 zákona o odpadech, evidenční a ohlašovací povinnost v § 39 a § 40 téhož zákona.

¹⁶⁴ Viz ustanovení § 39 odst. 2 zákona o odpadech.

¹⁶⁵ Jde o integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností, zřídilo ho ministerstvo životního prostředí a provozuje ho CENIA (informační agentura životního prostředí).

Povinnosti původců podle § 16 se (až na výjimky stanovené zákonem) vztahují i na obce při nakládání s komunálním odpadem.¹⁶⁶ Obec je povinna vydat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhlášku, kterou stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím území,¹⁶⁷ a je povinna zajistit místa pro odkládání odpadů vyprodukovaných nepodnikajícími fyzickými osobami a pro jejich třídění.¹⁶⁸ Tomu odpovídá povinnost těchto osob odpad odkládat na místa určená obcí, pokud s odpadem nenaloží jiným způsobem.¹⁶⁹ Systému obce pro nakládání s komunálními odpady mohou využít původci, kteří produkují odpad podobný komunálnímu odpadu, a to na základě písemné smlouvy, ve které musí být vždy stanovena výše sjednané ceny za tuto službu.¹⁷⁰

Rozsáhlé povinnosti (vedle těch, které již byly zmíněny) má **oprávněná osoba** v závislosti na způsobu nakládání s odpady (§ 18 až § 24 zákona o odpadech). Odlišují se povinnosti při sběru a výkupu odpadů, při využívání odpadů, při odstraňování odpadů nebo při přepravě odpadů.

4.1.3 Zvláštní povinnosti při nakládání s vybranými výrobky, odpady a zařízeními

To, co se rozumí vybranými výrobky, odpady a zařízeními, uvádí zákon o odpadech v ustanovení § 25 odst. 1. Jde o odpady perzistentních organických znečišťujících látek a PCB, odpadní oleje, baterie a akumulátory, kaly z čistíren odpadních vod a další biologicky rozložitelné odpady, odpady z výroby oxidu titaničitého, odpady z azbestu, autovraky, elektrická a elektronická zařízení. Povinnosti vztahující se na tyto výrobky, odpady a zařízení jsou upraveny převážně v § 25 až § 37w zákona o odpadech a týkají se výrobce, původce, oprávněné osoby a dalších osob.¹⁷¹

Takovými povinnostmi jsou např. povinnosti výrobce akumulátorů a baterií (§ 30 a násl. zákona o odpadech) či povinnosti zpracovatele autovraků (§37c zákona o odpadech).

¹⁶⁶ Ustanovení § 17 odst. 1 zákona o odpadech.

¹⁶⁷ *Materie obsažená v zákoně o odpadech je zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při stanovení systému nakládání s komunálním odpadem vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy* (Pl. ÚS 16/02, Pl. ÚS 39/06).

¹⁶⁸ Ustanovení § 17 odst. 2 a 3 zákona o odpadech.

¹⁶⁹ Např. mohou odpad rovnou dát na skládku nebo ho kompostovat.

¹⁷⁰ Ustanovení § 17 odst. 4 zákona o odpadech.

¹⁷¹ Např. distributoři (§ 31b odst. 2 zákona o odpadech), zpracovatelé (§ 37c zákona o odpadech) a další.

4.1.4 Povinnost zpětného odběru některých výrobků

Povinnost zpětného odběru se vztahuje na výbojky a zářivky, pneumatiky, elektrozařízení pocházející z domácností¹⁷² a na akumulátory a baterie.¹⁷³ Zajistit zpětný odběr použitých výrobků je povinna právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je uvádí na trh. Konečný uživatel pak musí být informován o způsobu provedení zpětného odběru a místo odběru musí být dostupné stejně jako místa, kde se takový výrobek prodává.¹⁷⁴

Zpětný odběr obalů nebo odpadů z těchto obalů je povinna zajistit bez nároku na úplatu osoba, která obaly nebo balené výrobky uvádí na trh. Spotřebitel musí být o způsobu zpětného odběru řádně informován a sběrná místa musí být pro něj dostatečně dostupná.¹⁷⁵

4.2 POVOLENÍ

Některé základní činnosti týkající se odpadu jsou podmíněné povolením, resp. souhlasem orgánu odpadového hospodářství. I když zákon mluví formálně o „souhlasu“, materiálně jde o povolení a bez jeho vydání by daná činnost byla vykonávána protiprávně. Povolení jako administrativně-právní nástroj má především preventivní význam; pokud by některá činnost nepříznivě ovlivňovala životní prostředí, povolení nebude vydáno, případně v něm budou stanoveny přísné podmínky, které takový vliv eliminují či omezí.

Zákon o odpadech zná dva druhy povolení, a to souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů (§ 14) a souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady původcem (§ 16 odst. 3).

4.2.1 Souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů

Oproti předcházející úpravě zákonem č. 125/1997 Sb., podle něhož některá zařízení souhlas nevyžadovala, narostl rozsah správní činnosti v odpadové problematice.¹⁷⁶ Souhlas k provozování zařízení uděluje místně příslušný krajský úřad rozhodnutím v přenesené působnosti.¹⁷⁷ Z porovnání s povinnostmi v § 18 až § 20 zákona o odpadech a s přílohami

¹⁷² Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o odpadech. Původně se povinnost zpětného odběru vztahovala také na oleje, to však bylo zrušeno s účinností k 1.10.2015 novelou č. 223/2015 Sb.

¹⁷³ Ustanovení § 30 a násl. zákona o odpadech.

¹⁷⁴ Ustanovení § 38 odst. 3, 4, 5 zákona o odpadech.

¹⁷⁵ Ustanovení § 10 zákona č. 477/2002 Sb., o obalech.

¹⁷⁶ Srov. Ustanovení § 7 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech.

¹⁷⁷ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

zákona č. 3 a č. 4 o způsobech využívání a odstraňování odpadů lze usoudit, že využívání, odstraňování, sběr a výkup odpadů nelze vykonávat bez provozu příslušného zařízení. Součástí souhlasu k provozu zařízení je i schválení provozního řádu se seznamem povolených odpadů, se kterými se v zařízení nakládá. Rozhodnutí, kterým se souhlas k provozu zařízení uděluje, je podmínkou pro vydání kolaudačního rozhodnutí podle stavebního zákona.¹⁷⁸

Podstatné je, že krajský úřad v souhlasu k provozu zařízení může stanovit podmínky, které musí být provozovatelem dodržovány.¹⁷⁹ Podmínky mohou mít např. formu emisních limitů (např. limity na látky vypouštěné do ovzduší, na vypouštění odpadních vod), může jít o podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka a ochranu životního prostředí při nakládání s odpady (např. podmínky mísitelnosti odpadu), podmínky pro hospodárné využití surovin a energie (např. energetické využití skládkového plynu). Stanovena bývají také opatření pro předcházení haváriím a povinnost pravidelného monitoringu a kontrol.

Souhlas k provozu zařízení lze nahradit integrovaným povolením podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Integrované povolení může vedle souhlasu k provozu zařízení podle § 14 zákona o odpadech nahradit současně také třeba souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady podle § 16 odst. 3 zákona o odpadech a další rozhodnutí vydávaná podle zvláštních zákonů (např. podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o vodách nebo podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší).¹⁸⁰

Mezi zařízení podléhající souhlasu k provozu patří i tzv. mobilní zařízení.¹⁸¹

Naopak, souhlas podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech není požadován pro provoz zařízení, která nejsou určena k nakládání s odpady, ale jsou technologicky způsobilá zpracovat konkrétní odpad, který splňuje požadavky na vstupní surovinu pro zařízení.¹⁸² Může jít například o papírnu využívající odpadní papír či sklárnu používající střepty. K provozu takové zařízení nepotřebuje ani souhlas krajského úřadu ani provozní řád, při nakládání s odpady však nesmí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a předpisy na ochranu zdraví a životního prostředí (např. zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon; zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší; zákon č. 258/2000 Sb.,

¹⁷⁸ Viz ustanovení § 126 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

¹⁷⁹ Ustanovení § 78 odst. 2 písm. a) věta za středníkem zákona o odpadech.

¹⁸⁰ Příkladem je integrované povolení vydané krajským úřadem Jihočeského kraje pro zařízení „Skládka odpadů Písek – Smrkovice. [cit. 24. 6. 2017] Dostupné na:

http://www.odpady-pisek.cz/upload/docs/Rozhodnuti_o_zadosti_o_vydani_integrovaneho_povoleni.pdf.

¹⁸¹ Viz ustanovení § 3 vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady: „Mobilním zařízením k využívání nebo odstraňování odpadů se rozumí zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů schopné pohybu a samostatné funkce, které přemístěním tuto svou funkci neztratí.“

¹⁸² Ustanovení § 14 odst. 2 zákona o odpadech.

o ochraně veřejného zdraví). Provozovatele zařízení se přesto stále týká povinnost evidence odpadů.

4.2.2 Souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady

Mezi nebezpečné odpady se řadí odpady vykazující jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze nařízení komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech (např. toxicita, infekčnost, karcinogenita, výbušnost, hořlavost). Příkladem takových nebezpečných odpadů mohou být zejména odpady perzistentních organických polutantů, zdravotnický infekční odpad, odpad obsahující rtuť apod. Do kategorie nebezpečných odpadů je však původce povinen zařadit i odpad, který je v Katalogu odpadů jako nebezpečný odpad uveden, a odpad, který je smíšen nebo znečištěn takovým odpadem.¹⁸³ Směsný komunální odpad se však jako nebezpečný nezařazuje, i když může obsahovat nebezpečné látky nebo vykazovat nebezpečné vlastnosti.¹⁸⁴

Podle ustanovení § 16 odst. 3 zákona o odpadech může původce s nebezpečnými odpady nakládat jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy. Souhlas uděluje místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, pokud množství nebezpečného odpadu nepřesáhne 100 tun za rok; jinak krajský úřad.¹⁸⁵ Souhlas není potřeba v případě přepravy nebezpečného odpadu a s účinností od 1. 10. 2013 ani v případě jeho shromažďování¹⁸⁶ a v případě, že na činnost má původce již udělen souhlas k provozování zařízení podle ustanovení § 14 zákona o odpadech.

4.3 KATEGORIZACE ODPADŮ

Kategorizace odpadů jako zdrojů ohrožení je vhodným nástrojem, který umožňuje reagovat na odlišnosti, kterými se jednotlivé odpady vyznačují. *Některé druhy odpadů pro své vlastnosti nebo způsob vzniku vyžadují zvláštní úpravu.*¹⁸⁷ Pro jednotlivé druhy odpadů je tak možné nastavit adekvátní způsob ochrany životního prostředí a ještě lépe, adekvátní způsob nakládání s nimi.

¹⁸³ Viz ustanovení § 6 odst. 1 zákona o odpadech.

¹⁸⁴ Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o odpadech.

¹⁸⁵ Ustanovení § 79 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. j) zákona o odpadech.

¹⁸⁶ Novela zákona o odpadech č. 169/2013 Sb.

¹⁸⁷ JANČÁŘOVÁ Iлона, DUDOVÁ Jana, HANÁK Jakub, PEKÁREK Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, TKÁČIKOVÁ Jana. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8041-6. Str. 457

Rozlišujeme buď kategorie odpadů, tj. odpady ostatní, které nevykazují nebezpečné vlastnosti, a odpady nebezpečné, anebo druhy odpadů, které jsou dány Katalogem odpadů.¹⁸⁸

*Původce odpadů nebo oprávněná osoba zařazuje odpady pod šestimístná katalogová čísla druhů odpadů uvedená v Katalogu odpadů, v nichž první dvojčíslí označuje skupinu odpadů, druhé dvojčíslí podskupinu odpadů a třetí dvojčíslí druh odpadu.*¹⁸⁹ Odpovídající skupina, do které daný odpad patří, se vyhledá podle odvětví, oboru nebo procesu, v němž odpad vzniká. V praxi může existovat stejný typ odpadu (tzn. se stejným druhem materiálu) s různým katalogovým číslem podle daného odvětví. Pokud odpad nelze jednoznačně podle Katalogu odpadů zařadit, zařadí odpad na návrh příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností ministerstvo životního prostředí (nikoliv tedy na návrh původce, který má povinnost odpad zařadit).

Tomu, jaký odpad spadá do daného druhu odpadů, se příležitostně věnoval i Ústavní soud. Předmětem zkoumání byla v nálezu Ústavního soudu **Pl. ÚS 39/06** ze dne 14. 11. 2006 (vyhlášený pod č. 19/2007 Sb.) obecně závazná vyhláška města Mariánské lázně č. 3/2000, kterou byl stanoven systém nakládání s komunálním a stavebním odpadem. Ve vyhlášce se počítalo jako s jednou ze složek komunálního odpadu také s ojetými pneumatikami. Zákon o odpadech definuje komunální odpad jako *veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob a který je uveden jako komunální odpad v Katalogu odpadů, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání.*¹⁹⁰ Z Katalogu odpadů vyplývá, že pneumatiky komunálním odpadem nejsou.¹⁹¹ Ústavní soud proto shledal, že město překročilo meze své působnosti, když ukládalo povinnosti vztahující se k nakládání s ojetými pneumatikami.

4.4 DALŠÍ ADMINISTRATIVNĚ-PRÁVNÍ NÁSTROJE

Standardy. *Vyjadřují různé druhy požadavků na zachování určitého (nezbytného, ale aspoň ještě únosného a dosažitelného) stavu životního prostředí.*¹⁹² V obecné rovině jde především o různé emisní či imisní limity, technické parametry nejrůznějších zařízení a další ukazatele. Patří sem např. technické parametry na zařízení k nakládání s odpady, kvalitativní požadavky na odpadní oleje podle ustanovení § 15 vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech

¹⁸⁸ Vyhláška č. 93/2016 Sb., o Katalogu odpadů.

¹⁸⁹ Viz § 4 odst. 1 vyhlášky o Katalogu odpadů.

¹⁹⁰ Ustanovení §4 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech.

¹⁹¹ Pneumatiky jsou v Katalogu odpadů zařazeny pod bodem 16 – „Odpady v tomto katalogu jinak neurčené“.

¹⁹² DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 39

nakládání s odpady, nebo limitní hodnoty koncentrace těžkých kovů v obalu nebo obalovém prostředku podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 477/2001 Sb., o obalech.

Souhlasy, stanoviska, vyjádření a jiné správní úkony.¹⁹³ Mají především preventivní význam. Souhlasy, stanoviska a vyjádření bývají podmínkou nebo podkladem pro vydání povolení. Možným příkladem takového vyjádření je např. vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností ke zřízení zařízení pro odstraňování odpadů v jejím územním obvodu.¹⁹⁴

Kontrola a dozor. V nejširším slova smyslu kontrolu vykonává Parlament. Na kontrole se podílí orgány veřejné správy (ministerstva, obecní i krajské úřady, celní úřady aj.) a inspekce (Česká inspekce životního prostředí, Česká obchodní inspekce). Speciální druh kontroly vykonávají správní soudy, které poskytují ochranu před nezákonným rozhodnutím nebo postupem orgánu veřejné správy. A konečně, neformální kontrola je také v rukou veřejnosti.¹⁹⁵

V návaznosti na výkon kontrolní činnosti (podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole) může příslušný orgán veřejné správy kontrolovanému subjektu uložit opatření k nápravě, pokud při kontrole zjistí nedostatky. Uložení nápravného opatření nebrání také uložení sankce.¹⁹⁶ Opatření může být obecné povahy (právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků či k jejich odstranění udílet závazné pokyny) nebo může mít podobu určitého specifického prostředku (např. odnětí oprávnění).

Právní odpovědnost. Ekologickoprávní odpovědnost zahrnuje jak odpovědnost deliktní (té je věnována pozornost v kapitole 6.1 v rámci sankčních nástrojů), tak odpovědnost za ztráty na životním prostředí, která se dále štěpí na soukromoprávní odpovědnost za škodu¹⁹⁷ a veřejnoprávní odpovědnost za ekologickou újmu. Institut ekologické újmy byl do českého práva zaveden zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, aby vyvážil určitá omezení, která se týkala užití institutu škody.¹⁹⁸ Definici pojmu ekologické újmy poskytuje § 10 zákona

¹⁹³ Podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁹⁴ Ustanovení §79 odst. 4 písm. a) zákona o odpadech.

¹⁹⁵ Viz DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 39

¹⁹⁶ Někdy bývá určení rozdílu mezi opatřením k nápravě a sankcí obtížné. Zatímco sankční nástroje by měli plnit základní funkce preventivní, reparační, represivní a satisfakční, u opatření k nápravě výrazně převažuje funkce reparační, zejména ve formě naturální restituce.

¹⁹⁷ Problematická je otázka odpovědnosti za staré ekologické zátěže, resp. za historické škody na životním prostředí. Jelikož původce často není znám, nastupuje odpovědnost vlastníka pozemku. Na řešení se však částečně podílí i stát.

¹⁹⁸ Omezení spočívají především v tom, že škoda se obecně pojímala jako materiální újma na věci v právním smyslu, která je vyjádřitelná v penězích, a uplatnění náhrady škody je v rukou vlastníka věci (v případě, že vlastníkem je ten, kdo složku životního prostředí poškodil, nebude náhrady dosaženo).

o životním prostředí: „*Ekologická újma je ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.*”¹⁹⁹ Ekologická újma představuje imateriální ztrátu, která může vzniknout jak na základě protiprávního jednání, tak na základě jednání po právu. Oprávněným domáhat se nápravy je stát, formami nápravy jsou uvedení do původního stavu, náhradní plnění a finanční kompenzace (v tomto pořadí). Preventivní a nápravná opatření ukládá příslušný správní orgán.

Výkon rozhodnutí. Buď soudním vykonavatelem nebo prostřednictvím exekutora, a to v případech, kdy povinná osoba dobrovolně nesplní, co jí ukládá vykonatelné rozhodnutí.

4.5 DÍLČÍ ZÁVĚR

Administrativně-právní nástroje představují rozsáhlou skupinu různorodých nástrojů. K regulaci lidského chování se používají odjakživa, jsou založeny na systému „*command and control*“ a jsou ve spojení s ostatními nástroji velmi účinné. Toto spojení (zejm. s nástroji ekonomickými) je ovšem stěžejní, protože samotné administrativně-právní nástroje efektivní ochranu životního prostředí nezaručí. Navíc vytvářejí státu nemalé náklady.

Formálním nedostatkem v právní úpravě souhlasu k provozování zařízení a souhlasu k nakládání s nebezpečnými odpady je samotný termín „souhlas“. Vzhledem k tomu, že tyto nástroje naplňují materiální znaky povolení, bylo by žádoucí to v jejich názvu zohlednit. V připravovaném návrhu nového zákona o odpadech se již s „povolením“ počítá.

Oproti dosavadní právní úpravě návrh nového odpadového zákona vyžaduje povolení také pro provoz zařízení ke skladování odpadu. V současné praxi může nastat problém, zda se v konkrétním případě jedná o sklad odpadu, který povolení od krajského úřadu nepotřebuje, nebo se jedná o sběr odpadu, který povolení naopak podléhá. Důvodem zavedení povolovacího režimu pro sklady odpadů je i dikce evropské rámcové směrnice o odpadech, která skladování považuje za způsob odstraňování, popř. využívání odpadů (Příloha I a Příloha II směrnice). Návrh počítá do budoucna také s tím, že předmětem samostatného povolení bude obchodování s odpady. Zároveň s tím tuto činnost budou moci vykonávat i ty subjekty, které nejsou provozovateli zařízení určeného pro nakládání s odpady (provozovatelé samostatné povolení k obchodování s odpady, které vstupují či vystupují z jejich zařízení, mít nemusí). Povolení k obchodování s odpady by měl vydávat příslušný krajský úřad.

¹⁹⁹ Srov. ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

5 EKONOMICKÉ NÁSTROJE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Ekonomické nástroje spadají mezi nástroje nepřímého působení a ponechávají adresátovi prostor zvolit si způsob svého jednání. Klíčové je to, že chování, které je k životnímu prostředí šetrnější a odpovídá hierarchii odpadového hospodářství, bude ekonomicky výhodnější a aktéři k němu tak budou více motivováni.

„Ekonomické nástroje spolu s nástroji normativními by měly vytvořit pro původce odpadů takové ekonomické podmínky, aby pro ně bylo nejvýhodnější chovat se právě výše uvedeným způsobem (pozn. aut. myšleno dodržovat hierarchii odpadového hospodářství) (např. povolit zneškodňování odpadů, které jsou nejen krátkodobě, ale i potenciálně dlouhodobě nebezpečné, pouze spalováním, nikoli skládkováním, a současně zatížit jejich produkci poplatkem ve stimulační výši, tj. v takové výši, která původce odpadů stimuluje k minimalizaci produkce těchto odpadů).“²⁰⁰

5.1 EKONOMICKÉ NÁSTROJE SPOJENÉ SE SKLÁDKOVÁNÍM ODPADŮ

Ekonomické nástroje jsou v oblasti odpadového hospodářství zakotveny především ve vztahu ke skládkování odpadů.²⁰¹ Jelikož skládkování jako jeden ze způsobů nakládání s odpady je z hlediska hierarchie odpadového hospodářství nejméně žádoucí a vzhledem k dopadům, které může na životní prostředí mít, spočívá regulace především ve finančním zatížení subjektu, který odpad na skládku ukládá nebo který skládku provozuje.

a. Poplatky za uložení odpadů na skládku

Protože uložení odpadu na skládku má být krajní možností, jak s odpadem naložit, je zatíženo poplatkem. Poplatek by měl sloužit za prvé jako stimulační faktor pro původce, aby preferovali jiné možnosti nakládání s odpady (využití), dále jako kompenzační prvek, kdy finanční prostředky směřují k obcím, v jejichž katastrálním území k ukládání odpadů na skládky dochází, a za třetí jako zdroj prostředků (příjem SFŽP) pro financování opatření ke zlepšování životního prostředí.²⁰²

²⁰⁰ MOLDAN Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-434-9, str. 97

²⁰¹ DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 437

²⁰² JIRÁSKOVÁ Ivana, SOBOTKA Michal. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-561-3. Str. 129

Poplatek je za ukládání odpadů na skládky povinen platit původce odpadů (§ 45 odst. 1 zákona o odpadech).²⁰³ Výše poplatku se odvíjí jak od množství ukládaného odpadu, tak od jeho druhu.

Poplatek se skládá ze základní a rizikové složky. Základní složka se za uložení odpadu na skládku platí vždy a její sazba je rozdílná u odpadu nebezpečného oproti odpadům komunálním a ostatním. Riziková složka se platí pouze v případě uložení nebezpečného odpadu. Sazby jsou stanoveny v Příloze č. 6 zákona o odpadech, a to v korunách za tunu uloženého odpadu. Sazby jsou nastaveny tak, že pravidelně od roku 2002 stoupají. Základní poplatek činil v roce 2002 pro nebezpečný odpad 1100 Kč/t, pro komunální a ostatní odpad 200 Kč/t. V současné době se vyšplhal na 1700 Kč za tunu nebezpečného odpadu a 500 Kč za tunu komunálního a ostatního odpadu. Rizikový poplatek stoupl z 2000 Kč/t na 4500 Kč/t. Neustále se však vedou diskuze, zda je sazba poplatku nastavena správně tak, aby efektivně odkláněla odpad ze skládek, ale zároveň nebyla pro původce odpadů až přespříliš finančně náročná. V plánu jsou totiž oproti stávající úpravě další změny, resp. zvyšování či snižování poplatku v závislosti na druhu odpadu.

Poplatek od původce vybírá provozovatel skládky,²⁰⁴ ten však není příjemcem poplatku. Základní složka poplatku je příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží,²⁰⁵ riziková složka poplatku je příjmem Státního fondu životního prostředí.²⁰⁶ Pokud by původce poplatek nezaplatil včas nebo pokud by provozovatel skládky včas neodvedl vybraný poplatek příjemci, povinnost zaplatit poplatek uloží rozhodnutím na návrh příjemce poplatku ten krajský úřad, který vydal souhlas s k provozování skládky.²⁰⁷

Téma poplatku za uložení odpadů na skládku se promítlo i do příprav nového zákona o odpadech a navrhovaná úprava poplatku je oproti stávající právní úpravě v několika směrech odlišná, a to jak ve způsobu zpoplatnění, tak po stránce procesní. Na poplatek se má nově plně vztahovat daňový řád.²⁰⁸ Plátcem poplatku je provozovatel skládky, poplatníkem původce. Velkou změnou je rozvrstvení výše jednotlivých dílčích poplatků. Na rozdíl od současné úpravy mají být nově čtyři dílčí poplatky; poplatek za ukládání nebezpečného odpadu,

²⁰³ Poplatek platí i provozovatel skládky, která je na jeho vlastním pozemku, pokud je sám původcem odpadu (§ 45 odst. 2 zákona o odpadech).

²⁰⁴ Pokud je původcem obec a ukládá odpad na skládku, která je na jejím katastrálním území, nevybírání se od této obce základní složka poplatku (§46 odst.4 zákona o odpadech).

²⁰⁵ Pokud skládka leží na katastrálním území více obcí, dělí si příjem proporcionálně (viz § 48 odst. 1 věta druhá zákona o odpadech).

²⁰⁶ Ustanovení § 48 odst. 1 a 3 zákona o odpadech.

²⁰⁷ Ustanovení § 46 odst. 1 a § 47 odst. 1 zákona o odpadech.

²⁰⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

využitelného odpadu, zbytkového odpadu a vybraného technologického odpadu. Sazby pro jednotlivé druhy odpadů jsou stanoveny rozdílně, přičemž vyšší sazba postihuje využitelné odpady, které od roku 2024 nebudou moci být skládkovány vůbec.²⁰⁹ Novinkou u komunálního odpadu je možnost ukládat směsný komunální odpad na skládku za cenu zbytkového odpadu, pokud původce komunální odpad dostatečně třídí a předává k recyklaci. Kontrolu má provádět Státní fond životního prostředí.

Navrhované nové sazby jsou předmětem kritiky ze strany obcí i občanů. Především uložení směsného komunálního odpadu (recyklovatelného a využitelného) na skládku se v budoucnu prodraží a to až více než trojnásobně na 1850 Kč/t v roce 2023. Např. ve srovnatelném Polsku je tato sazba pouze 750 Kč.²¹⁰ Vyšší poplatek také zvedne náklady obcím, které pak pravděpodobně budou muset zdražení promítnout do poplatku za komunální odpad, který platí občané. Problematické je i zpoplatňování ukládání zbytkových odpadů na skládky, které (jak vyplývá z jejich názvu) nelze využít a nezbývá než je na skládku uložit.

b. Finanční zajištění první fáze provozu skládky

Skládka je provozována ve třech na sebe bezprostředně navazujících fázích provozu. První fáze provozu spočívá v odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu, druhá fáze provozu spočívá v případném využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky a třetí fáze spočívá v následné péči o skládku po jejím uzavření.²¹¹

Finančně zajistit první fázi provozu skládky je povinen provozovatel skládky, a to ještě před zahájením jejího provozu. Může tak dle ustanovení § 48a zákona o odpadech učinit jedním ze tří způsobů:

- i. Provozovatel *sjedná pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí, na zdraví a na věci způsobenou provozem skládky nebo její části v první fázi provozu a za škodu vzniklou z důvodu ukončení provozu během první fáze provozu skládky.*
- ii. Provozovatel *uloží na zvláštní účet částku ve výši nákladů nutných na odstranění výše zmíněných škod. Možné škody, jejich rozsah a výši částky stanoví znalecký posudek k tomu oprávněné osoby.* Peníze z účtu lze čerpat jen na uvedený účel a jen

²⁰⁹ Zákaz skládkování některých odpadů od roku 2024 je již zakotven v ustanovení § 21 odst. 7 zákona o odpadech. V návrhu nového zákona je tento zákaz bližší specifikován. Má se týkat odpadů, které je možné za stávajícího stavu vědeckého a technického pokroku účelně recyklovat a které splňují stanovené předpoklady výhodnosti. Ze zákazu jsou stanoveny výjimky, buď přechodné do roku 2026, nebo trvalé.

²¹⁰ Viz údaje dostupné na [cit. 24. 6. 2017] <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/kolik-statu-ma-zakaz-skladkovani-a-jak-jsou-vysoke-poplatky-v-evrope.html>

²¹¹ Rozfázování provozu do třech fází přinesla novela zákona o odpadech č. 154/2010 Sb. Jednotlivé pojmy najdeme v ustanovení § 4 odst. 1 zákona o odpadech.

se souhlasem příslušného krajského úřadu.

- iii. Provozovatel zajistí náklady na odstranění výše zmíněných škod formou bankovní záruky. Možné škody, jejich rozsah a výši částky stanoví znalecký posudek k tomu oprávněné osoby.

Provozovatel skládky si mezi jednotlivými formami zajištění vybírá, zákon nestanovuje pro jeho výběr žádná kritéria.

c. Finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek

Finanční rezerva je nástroj, který zajistí *dostatek finančních prostředků na péči o skládku po jejím naplnění a uzavření*.²¹² Jelikož jsou rekultivace a asanace velmi finančně náročné činnosti, je třeba určitou finanční rezervu vytvářet již za provozu skládky. Na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu je povinen rezervu vytvářet provozovatel skládky a k tomu je povinen si zřídit zvláštní vázaný účet v bance, na který bude finanční prostředky ukládat.²¹³ Pro každou skládku musí být zřízen samostatný účet. S účtem může provozovatel disponovat pouze se souhlasem příslušného krajského úřadu, finanční prostředky s takovým souhlasem může čerpat pouze k účelům rekultivace a asanace skládky. Prostředky na účtu jsou chráněny před postihnutím při výkonu rozhodnutí nebo při konkurzu.²¹⁴

Tvorba finanční rezervy je zahrnuta do nákladů provozovatele skládky.²¹⁵ Výše finanční rezervy je stanovena v korunách za jednu tunu uloženého odpadu, rozdílně pro nebezpečný a komunální odpad a pro odpad ostatní. Výše rezervy činí 100 Kč za jednu tunu uloženého komunálního a nebezpečného odpadu (s výjimkou odpadu z azbestu) a 35 Kč za jednu tunu uloženého ostatního odpadu (včetně odpadu z azbestu).²¹⁶ Oproti poplatku za uložení odpadu na skládku se nedělají rozdíly mezi výší rezervy u komunálního a nebezpečného odpadu.²¹⁷

²¹² DAMOHORSKÝ Milan. *Právo životního prostředí*. Opt.cit. Str. 438

²¹³ Viz ustanovení § 49 a násl. zákona o odpadech.

²¹⁴ Viz ustanovení § 49 odst. 3 věta druhá: „*Prostředky finanční rezervy nemohou být předmětem nařízení a provedení výkonu rozhodnutí, ani zahrnuty do majetkové podstaty provozovatele skládky, majitele skládky nebo jejich právních nástupců.*“

²¹⁵ Viz ustanovení § 49 odst. 2 zákona o odpadech.

²¹⁶ Viz ustanovení § 51 odst. 4 zákona o odpadech.

²¹⁷ To je zachováno i v návrhu nového zákona o odpadech. Ke změně by mělo dojít ve výši finanční rezervy, a to ke zvýšení na 130 Kč a 55 Kč.

5.2 EKONOMICKÉ NÁSTROJE SPOJENÉ S KOMUNÁLNÍM ODPADEM

Další skupinou ekonomických nástrojů jsou ty, které jsou spojeny s komunálním odpadem. Jelikož komunální odpad nevytváří obec sama, jsou tyto nástroje zaměřeny především na fyzické osoby, při jejichž činnosti odpad vzniká, a slouží především k alespoň částečnému pokrytí nákladů obce na systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Jednotlivé nástroje, které budou dále představeny, jsou inkompatibilní, obce je nemohou navzájem kombinovat.

a. Poplatek za komunální odpad

Poplatek je zakotven v § 17a zákona o odpadech. Poplatek za komunální odpad vznikající na jejím území může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou.

Při správě poplatku se postupuje podle daňového řádu; plátcem poplatku je vlastník nemovitosti (popř. společenství vlastníků jednotek), kde komunální odpad vzniká, poplatníkem je pak každá fyzická osoba, při jejíž činnosti odpad vzniká. Poplatek je příjmem rozpočtu obce. Jeho maximální výše se stanoví podle předpokládaných oprávněných nákladů obce rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob na odpad nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění. Např. v hlavním městě se sazba poplatku pohybuje od 86 Kč do 5737 Kč za měsíc, a to podle objemu nádob a četnosti vyvážení odpadu.²¹⁸

Obec může obecně závaznou vyhláškou vedle výše poplatku za komunální odpad regulovat také otázku počtu sběrných nádob, tuto možnost akceptoval Ústavní soud ve svém nálezu **PI ÚS 7/04** ze dne 4. 10. 2005 (vyhlášený pod č. 470/2005 Sb.). Výslovně v nálezu uvedl: „*Stanovení povinnosti „zajistit si pro shromažďování odpadu dostatečný počet sběrných nádob“ [...] není v rozporu se smyslem a účelem zákona o odpadech, neboť logicky navazuje na povinnost odkládat komunální odpad na místech a do nádob k tomu určených. Stanovení této povinnosti není v rozporu s Ústavou a Listinou.*”

I když častější je stanovení poplatku podle zákona o místních poplatcích, zejména ve větších městech bývá poplatek za komunální odpad ve smyslu § 17a zákona o odpadech přece jen využíván. Výhodou je, že poplatníkem nemusí být jen osoba s trvalým bydlištěm na území obce. A právě ve velkých městech je osob, které tam bydlí, ale trvalé bydliště mají jinde, velké množství.

²¹⁸ Obecně závazná vyhláška č. 2/2005, kterou se stanoví poplatek za komunální odpad

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

Místní poplatek představuje nejčastější způsob zpoplatňování provozu systému nakládání s komunálním odpadem. V případě, že obec na základě zmocnění v § 17 odst. 2 zákona o odpadech stanoví obecně závaznou vyhláškou systém nakládání s komunálním odpadem, je oprávněna podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, vyhláškou stanovit i poplatek za provoz takového systému.²¹⁹ Poplatek platí obci fyzická osoba, která je na jejím území hlášena k pobytu, nebo fyzická osoba, která vlastní stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není hlášena k pobytu žádná osoba. Fyzická osoba tak může být poplatníkem ze dvou důvodů zároveň a k úhradě poplatku je povinna bez ohledu na to, kolik odpadu skutečně vyprodukovala. Některé osoby jsou od poplatku ze zákona osvobozeny.²²⁰

Zákon stanovuje maximální sazbu poplatku. Sazbu poplatku tvoří dvě částky:

- i. částka až 250 Kč na osobu za kalendářní rok (tato částka je plně v kompetenci obce) a
- ii. částka až 750 Kč na osobu za kalendářní rok, stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu.

Poplatek tak může dosáhnout až 1000 Kč za kalendářní rok. Např. město Písek v Jihočeském kraji stanovilo místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálním odpadem ve výši 490 Kč za kalendářní rok.²²¹ Tento poplatek patří k těm nižším, a to i proto, že má sloužit jako odměna a zároveň motivace k třídění odpadů. Písek každoročně dosahuje v třídění odpadu nejlepších výsledků v kraji i v republice.

c. Smluvní úhrada

Dalším způsobem, jak pokrýt náklady obce na nakládání s komunálním odpadem, je úhrada na základě smlouvy s fyzickou (nepodnikající) osobou. Tuto možnost předvídá § 17 odst. 6 zákona o odpadech. Smlouva musí být uzavřena písemně a musí obsahovat výši úhrady. Největší výhodou smluvní úhrady je to, že výši lze dohodnout tak, aby co nejvěrněji

²¹⁹ Ustanovení §1 písm. g) a §10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

²²⁰ Viz ustanovení §10b odst.3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

²²¹ Obecně závazná vyhláška č. 2/2016, o místních poplatcích ve městě Písku

odrážela skutečnou produkci odpadu. K uzavření takové smlouvy je však potřeba svobodné vůle obou stran a pro obec může být problematické i to, že v případě neplacení od druhé smluvní strany se musí obrátit na soud v rámci často zdlouhavého občanského soudního řízení.

5.3 EKONOMICKÉ NÁSTROJE SPOJENÉ S VYBRANÝMI VÝROBKY

a. Poplatky na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků

Žadatel o registraci (popř. přeregistraci) použitého motorového vozidla kategorie M1 a N1 do registru silničních vozidel je povinen zaplatit poplatek podle § 37e zákona o odpadech. Výše poplatku je stanovena podle plnění mezních hodnot emisí ve výfukových plynech v souladu s právními předpisy Evropské unie, resp. Evropských společenství.²²² Ze závislosti výše poplatku na emisích ve výfukových plynech lze usoudit, že cílem poplatku je spíše *omezit provoz starých vozidel, jejichž neekologický provoz příliš zatěžuje životní prostředí.*²²³ Poplatek je příjmem Státního fondu životního prostředí.

V návrhu nového zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností se s tímto názvem poplatku nepočítá a nově by měl být název změněn na „emisní poplatek“. Tento název lépe vystihuje jeho podstatu.

b. Financování nakládání s elektrozařízením pocházejícím z domácností

Výrobce elektrozařízení je povinen podle § 37n zákona o odpadech financovat zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení pocházejícího z domácností, které bylo zpětně odebráno. Před uvedením elektrozařízení na trh musí výrobce poskytnout záruku, která musí být dostatečná k pokrytí nákladů financování nakládání s elektrozařízením. Pokud výrobce elektrozařízení plní povinnosti stanovené pro nakládání s elektrozařízením samostatně, organizačně a technicky na vlastní náklady, záruku poskytne formou účelově

²²² Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (EURO 5 a EURO 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla

²²³ JANČÁŘOVÁ Iлона, DUDOVÁ Jana, HANÁK Jakub, PEKÁREK Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, TKÁČIKOVÁ Jana. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8041-6. Str. 472

vázaného bankovního účtu nebo formou pojistné smlouvy.²²⁴ V návrhu nového zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností se již v případě samostatného plnění povinností výrobcem mluví výslovně jen o možnosti „kauce“, která se poskytuje složením peněžních prostředků na zvláštní vázaný účet.

c. Financování nakládání s elektroodpadem

Financování odděleného sběru, zpracování, využití a odstranění elektroodpadu podle § 37o zákona o odpadech má být zajištěno v závislosti na tom, kdy bylo elektrozařízení uvedeno na trh a zda je nahrazováno výrobky stejného typu nebo funkce. U elektrozařízení, které je uvedeno na trh po dni 13. 8. 2005, zajistí financování výrobce sám. U elektrozařízení, které je uvedeno na trh do dne 13. 8. 2005 a je nahrazováno novým výrobkem, zajistí financování výrobce tohoto nového výrobku při jeho dodávce; pokud nahrazováno není, zajistí financování koneční uživatelé, kteří nejsou spotřebiteli.

d. Financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů

Zajištění financování nakládání se specifickým druhem elektroodpadu, tj. elektroodpadu ze solárních panelů, se věnuje § 37p zákona o odpadech. Kdo bude financování zajišťovat, závisí na okamžiku, kdy byly solární panely uvedeny na trh. Pokud tomu bylo po dni 1. 1. 2013, zajistí financování odděleného sběru, zpracování, využití a odstranění výrobce, který je povinen ještě před uvedením panelu na trh poskytnout finanční záruku formou účelově vázaného bankovního účtu. Pokud tomu bylo do dne 1. 1. 2013, zajistí financování předání elektroodpadu ke zpracování, využití a odstranění provozovatel solární elektrárny prostřednictvím rovnoměrných dílčích plateb příspěvků (alespoň jednou za rok) na základě uzavřené smlouvy.²²⁵

e. Vratné zálohované obaly

Vratným obalem se rozumí *obal, pro který existuje zvláště pro něj vytvořený způsob vracení použitého obalu osobě, která jej uvedla do oběhu.*²²⁶ Aby šlo o vratný obal zálohovaný ve smyslu § 9 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, musí být na obal vázána záloha

²²⁴ Jiné pravidlo platí pro elektrozařízení, která byla uvedena na trh do dne 13. srpna 2005 – k zajištění povinností jsou výrobci povinni vytvořit systém, do kterého v odpovídajícím rozsahu, zejména podle podílu na trhu, přispívají všechny osoby, které jsou podnikatelsky činné v okamžiku vzniku příslušných nákladů.

²²⁵ Bližší podmínky financování nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady upravuje vyhláška č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady.

²²⁶ Ustanovení § 2 písm. h) zákona č. 477/2001 Sb., o obalech.

(zvláštní peněžní částka určená prováděcím předpisem), která se po vrácení tohoto obalu kupujícímu vrací.

Aniž by byla dotčena ustanovení zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, poskytuje spotřebitelům zvláštní ochranu i samotný § 9 zákona o obalech. Obaly z výrobků musí být osobou, která tyto výrobky uvádí na trh, řádně označeny jako vratné zálohované obaly.²²⁷ Výkup vratných zálohovaných obalů nesmí být omezován v množství ani vázán na nákup zboží. Výkup musí být zajištěn v provozovně, ve které se výrobek v takovém obalu prodává, po celou provozní dobu. Spotřebiteli je navíc dána možnost výběru výrobku ve vratném obalu v podobě povinnosti obchodů s plochou větší než 200 m², které prodávají výrobky v nevratných obalech, nabízet stejné výrobky i ve vratných zálohovaných obalech. Tato povinnost se však zúží pouze na stolní pivo, výčepní pivo a ležáky, a to s účinností od 1. 7. 2017 díky novele zákona o obalech č. 149/2017 Sb., kterou dne 2. května 2017 podepsal prezident republiky.

Funkčnost a stabilitu zálohového systému navíc posiluje jistota pevné výše zálohy, kterou upravuje nařízení vlády č. 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů. Výše zálohy je stanovena v Příloze nařízení, a to:

- i. 3 Kč pro skleněnou láhev na víno, láhev na ovocný sirup, láhev na pivo, láhev na limonádu a sodovku a láhev na minerální vodu pro 0,33 litru a
- ii. 1 Kč pro skleněnou láhev na minerální vodu pro 0,7 litru.

5.4 DALŠÍ EKONOMICKÉ NÁSTROJE

Snížená sazba daně. Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, stanovuje tři různé sazby daně v závislosti na druhu poskytovaného zboží či služeb.²²⁸ Vedle základní sazby 21% zákon počítá ještě s první sníženou sazbou 15% a druhou sníženou sazbou 10%. První snížená sazba daně se uplatní u služeb uvedených v Příloze č. 2 zákona, mezi kterými je také sběr a přeprava komunálního odpadu a příprava k likvidaci a likvidace komunálního odpadu.

Dotace. Státní fond životního prostředí České republiky, zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., je významným finančním zdrojem při ochraně životního prostředí. O použití finančních prostředků rozhoduje ministr životního prostředí na základě doporučení poradního orgánu.²²⁹

²²⁷ Viz vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 116/2002 Sb., o způsobu označování vratných zálohovaných obalů.

²²⁸ Ustanovení § 47 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

²²⁹ Jako svůj poradní orgán jmenuje ministr životního prostředí Radu SFŽP.

Fond je zároveň také zprostředkujícím orgánem pro Operační program Životní prostředí 2014-2020, který má na toto období připraveno téměř 2,637 miliardy eur z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj. Odpady a materiální toky, ekologické zátěže a rizika jsou tématem třetí ze šesti prioritních os, na které je Operační program členěn, a proudí tam 17,4% připravených finančních prostředků. Žadatelem o dotaci na ekologické projekty se může stát téměř každý (kraj, obce, příspěvkové organizace, nestátní neziskové organizace, podnikatelské subjekty a další) a dotace může dosahovat až 85% z výdajů na projekt.²³⁰ Na projekty, které nelze financovat z Operačního programu Životní prostředí a jiných dotačních titulů, poskytuje podporu Národní program Životní prostředí. Národní program cílí na ochranu životního prostředí v České republice a poskytuje podporu v šesti oblastech, z nichž třetí oblastí jsou Odpady, staré zátěže a environmentální rizika.

5.5 DÍLČÍ ZÁVĚR

Ekonomické nástroje odpadového hospodářství jsou velmi užitečné především z hlediska motivování subjektů k žádoucímu chování a z hlediska funkce shromažďovat finanční prostředky, které lze později účelně použít k ochraně životního prostředí. Pokud však budou nastaveny nesprávným způsobem (ať už jako příliš tvrdé, nebo příliš měkké), mohou v důsledku působit přesně opačně, než bylo zamýšleno. Například výše poplatku za uložení odpadu na skládku je v současné době stanovena poměrně nízko a její budoucí růst je důvodný, pokud by však byla výše poplatku neúměrně vysoká, hrozí např. zakládání černých skládek. Jelikož cílem poplatku je odklon odpadů od skládkování nejlépe k nějaké formě jejich využití, nemuselo by se přílišné „zdražení skládkování“ vyplatit.

De lege ferenda. Pevně zakotven je v českém právním řádu poplatek za uložení odpadu na skládku, zatímco zavedení poplatku za spalování²³¹ odpadu bylo vždy jen ve fázi úvah a ani v návrhu nového zákona o odpadech se s ním nepočítá. Přitom spalování jako způsob odstraňování odpadů je podobně nežádoucí a v hierarchii odpadového hospodářství nízko postavené jako skládkování odpadů. I v souvislosti s budoucím zákazem skládkování některých využitelných odpadů lze chápat obavy, že se odpad místo k recyklaci přesune do spaloven. Poplatek za spalování stanovený v přiměřené výši by to mohl částečně vyřešit.

²³⁰ Viz *Obecný průvodce dotacemi v OP Životní prostředí 2014-2020* [cit. 24. 6. 2017] dostupný na: <http://www.opzp.cz/o-programu/dokumenty>.

²³¹ Zavedení poplatku za spalování odpadů mj. doporučila České republice v roce 2013 i Evropská komise. Celý dokument *European Commission: Roadmap for Czech Republic* [cit. 24. 6. 2017] je dostupný na: http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/CZ_Roadmap_FINAL.pdf

Depozitně refundační systém v současnosti funguje pouze pro vybrané skleněné lahve, především lahve od piva se v České republice poctivě vrací. Cílem zálohového systému je podpora opětovného použití obalů. Množství vyhozeného odpadu by se mohlo ještě více snížit, pokud by byl takovýto systém rozšířen i na jiný druh obalů, např. na PET lahve nebo plechovky. Problematické je však zejména technické zabezpečení vratných míst s tím, že náklady na nová zařízení (např. vratné automaty) by se mohly negativně projevit v cenách nápojů. Zajištěna by také musela být kontrola, aby vratné obaly nebyly do České republiky dováženy ze zahraničí pouze za účelem získání zálohy. I přes některé problémy by však rozšíření zálohového systému jistě zefektivnělo nakládání s odpady, resp. odpady z obalů. Vzor lze najít např. ve Švédsku či Německu.

Navrhované změny. Systém ekonomických nástrojů je dnes velmi komplexní a zejména obce mají prostor pro uvážení, který nástroj je nejvíce způsobilý k pokrytí nákladů, které obcím vznikají v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem. V návrhu nového zákona o odpadech se však již nadále nepočítá s dvojkolejností, resp. trojkolejností úhrad za systém k nakládání s komunálním odpadem. Při projednávání věcného záměru nového zákona o odpadech Legislativní radou vlády byla odmítnuta možnost úhrady na základě písemné smlouvy. Důvodem má být fakt, že občan sice nemá povinnost smlouvu uzavřít, ale obec má povinnost zajistit nakládání s jeho odpady. Ačkoliv smluvní úhrada je obcemi nejméně využívaná možnost, těm obcím, kterým se tento způsob úhrady osvědčil, vzniknou nově nemalé náklady. Kompletní úprava poplatků za komunální odpad se pak má přesunout do zákona o místních poplatcích, zrušen má být místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle § 10b. V zákoně o místních poplatcích mají být upraveny dva nové poplatky, a to poplatek za systém nakládání s komunálním odpadem, který má být koncipován obdobným způsobem jako dosavadní poplatek, a nový poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, který má být založen na skutečném množství vyprodukovaného odpadu (systém PAYT – *pay as you throw*).²³²

²³² Motivaci k třídění odpadů a systému PAYT se ve svém příspěvku věnují např. Václav Sedláček a Zuzana Manethová viz SEDLÁČEK Václav, MANETHOVÁ Zuzana. *Aktuální otázky poplatků za odpady v České republice*. In Damohorský Milan, Snopková Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Karlova univerzita v Praze, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-87975-31-2. Str. 153 – 161.

6 SANKČNÍ A INSTITUCIONÁLNÍ NÁSTROJE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

6.1 SANKČNÍ NÁSTROJE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Sankční nástroje se uplatní v případě porušení právní povinnosti stanovené právním předpisem. Delikt ní odpovědnost je odpovědnost za protiprávní jednání, porušením povinnosti primární vzniká povinnost sekundární.

Delikt ní odpovědnost se rozpadá do dvou větví – na odpovědnost za správní delikty a na odpovědnost za trestné činy. Klíčový rozdíl mezi správním deliktem a trestným činem spočívá především ve společenské škodlivosti činů a z toho vyplývající pravomoci orgánů, které budou o činech rozhodovat. Zatímco o správních deliktech rozhodují správní orgány, rozhodování o trestných činech spadá do jurisdikce soudů. I přes jisté odlišnosti se však uplatní jak ve správním, tak v soudním trestání některé společné základní principy,²³³ zejména:

- a. Zásada zákonnosti, tj. „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“²³⁴ Skutkové podstaty musí být vyjádřeny jasně, určitě a přesně. S tím souvisí zákaz retroaktivity, zákaz analogie v neprospěch pachatele a uzavřený výčet sankcí.
- b. Zásada subsidiarity trestního postihu, tj. „*trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.*“²³⁵
- c. Zásada rovnosti před zákonem.²³⁶
- d. Zásada řádného zákonného procesu.

V oblasti odpadového hospodářství se lze častěji setkat s odpovědností správněprávní.

²³³ Viz rozsudek NSS č.j. 8 As 17/2007: „*Nejvyšší správní soud opakuje, že pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako v případě trestných činů.*“

²³⁴ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

²³⁵ Ustanovení §12 odst.2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²³⁶ Viz čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

6.1.1 Odpovědnost za správní delikty

Pojem správní delikt nemá legální definici, *správním deliktem se označuje zpravidla protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.*²³⁷ Správní delikty tvoří skupinu různých protiprávních jednání, které se navzájem liší např. subjektem deliktu (zda jde o fyzickou či právnickou osobu), jeho postavením (např. podnikatel, autorizovaná společnost), charakterem porušených povinností (zda jde o povinnost hmotněprávní nebo procesněprávní) či znakem zavinění (zda jde o odpovědnost objektivní či subjektivní). Systém správních deliktů je komplikovaný, nemá jednotnou právní úpravu.²³⁸ Rozlišují se přestupky a jiné správní delikty.²³⁹ Rozdíl mezi nimi spočívá především v jejich subjektu (přestupku se může dopustit pouze fyzická osoba) a v subjektivní stránce (přestupkem je pouze zaviněné²⁴⁰ jednání, zatímco u jiných správních deliktů není prvek zavinění obligatorní).

a. Přestupky

Základ právní úpravy odpovědnosti za přestupky se nyní nachází v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Dne 1. 7. 2017 však nabývají účinnosti dva nové přestupkové zákony, tj. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, který obsahuje některé skutkové podstaty. Jinak je právní regulace přestupků roztržštěna do zvláštních právních předpisů. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků můžeme rozdělit na ty, které jsou zakotveny přímo v zákoně o přestupcích (např. porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí, upravujících např. systém nakládání s odpady na území obcí), a na ty, které jsou ve zvláštních předpisech.

Zákon o odpadech upravuje sankce ve své části desáté. Pokutu za přestupek ukládá buď obecní úřad obce, na jejímž území k porušení povinnosti došlo, anebo Česká inspekce životního prostředí. Přestupku se dopustí fyzická osoba, která není podnikatelem, tím, že

²³⁷ HENDRYCH Dušan, ČEBIŠOVÁ Taisia, KOPECKÝ Martin, MIKULE Vladimír, POMAHAČ Richard, PRÁŠKOVÁ Helena, STAŠA Josef, VOPÁLKA Vladimír. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 423

²³⁸ S výjimkou přestupků (zákon č. 200/1990 Sb.) nejsou obecné základy odpovědnosti za správní delikty nikde kodifikovány.

²³⁹ Legální definici přestupku poskytuje § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*“ Mezi jiné správní delikty se tradičně řadí správní disciplinární delikty, tzv. správní pořádkové delikty, správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob a další správní delikty. Srov. § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁴⁰ Podle § 3 zákona o přestupcích „*k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění*“.

- se zbaví autovraku nebo umístí vozidlo vyřazené z registru vozidel v rozporu se zákonem nebo že odloží elektrozařízení mimo místa k tomu určená nebo místa jejich zpětného odběru (pokutu ukládá podle § 69 odst. 1 obecní úřad ve výši až 20 000 Kč),
- převezme odpad do svého vlastnictví, přepravuje odpad v rozporu s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1013/2006 o přepravě odpadů nebo v rozporu s povolením či soustřeďuje odpad nebo s ním jinak nakládá na místech, které nejsou zařízeními určenými k nakládání s odpady nebo tato místa za tímto účelem pronajímá jiné osobě (pokutu ukládá podle § 69 odst. 2 inspekce ve výši až 1 000 000 Kč).

Zákon o nakládání s těžebním odpadem zakotvuje v § 19 tři skutkové podstaty přestupků. Fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že poruší zákaz vstupu do prostoru úložného místa, zanechá na úložném místě odpad či jiný předmět, nebo úložné místo poškodí. Úložným místem se rozumí *důlní stavba vyhrazená pro ukládání těžebního odpadu v pevném nebo kapalném stavu nebo ve formě roztoku či suspenze*.²⁴¹

Některé přestupky související s oblastí odpadového hospodářství lze nalézt i v zákoně o vodách. Fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že např. vypustí bez povolení odpadní vody s obsahem zvlášť nebezpečné závadné látky do kanalizace, popř. jako provozovatel plavidla nezabrání úniku odpadních vod do vod povrchových.²⁴²

b. Správní delikty právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání

Společným znakem těchto správních deliktů je charakter činnosti a nikoliv povaha osoby, která tuto činnosti vykonává. Fyzická osoba je subjektem správního deliktu jen tehdy, spáchá-li delikt při podnikání nebo v souvislosti s podnikáním. Někdy jsou tyto delikty díky tomu nazývány také jako správní delikty podnikatelů, i když toto označení není úplně přesné.²⁴³ Bohužel neexistuje kodifikovaná právní úprava, a to ani základů odpovědnosti za tyto delikty. Ve zvláštních právních předpisech lze nalézt většinou jen jednotlivé skutkové podstaty, sankce a určení orgánu, který o nich rozhoduje. V řízeních o těchto deliktech se postupuje podle správního řádu, odchylky mohou být stanoveny ve zvláštních předpisech.

Zákon o odpadech stanoví za správní delikty fyzické osoby oprávněné k podnikání a právnické osoby v ustanovení § 66 zákona pokuty ve výši pohybující až do 50 000 000 Kč podle druhu deliktu. Pokutu ukládá příslušný obecní úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, nebo inspekce a při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k

²⁴¹ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem.

²⁴² Ustanovení § 116 odst. 1 písm. d) a § 117 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

²⁴³ Právnické osoby odpovědné za tyto správní delikty nemusí být vždy podnikatelskými subjekty.

závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.²⁴⁴ Pokuty jsou zčásti příjmem obcí, zčásti příjmem Státního fondu životního prostředí podle pravidel stanovených v ustanovení § 68 odst. 3 a 4 zákona o odpadech. Zákon o odpadech zmiňuje např. tyto správní delikty fyzické osoby oprávněné k podnikání a právnické osoby:

- využívání systému obce pro nakládání s odpady bez písemné smlouvy s touto obcí,
- nezabezpečení odpadů před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem,
- nezařazení odpadu podle Katalogu odpadů,
- předání odpadu osobě, která k jeho převzetí nebyla oprávněna,
- nakládání s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno a další.²⁴⁵

Zákon o obalech upravuje skutkové podstaty správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob v ustanoveních § 44 a násl. Některých z těchto deliktů se může dopustit pouze autorizovaná společnost jako speciální subjekt. Podle druhu deliktu lze uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč; při určení výměry pokuty se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.²⁴⁶ Delikty spočívají především v porušení různých povinností uložených osobám zákonem o obalech.

Zákon o nakládání s těžebním odpadem obsahuje další skupinu správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob. Pokuty až do výše 5 000 000 Kč za ně ukládá obvodní báňský úřad. Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu se zákonem uloží těžební odpad na jiné místo, než které je určeno plánem pro nakládání s těžebním odpadem, zanechá na úložném místě odpad nebo jiný předmět, nebo poškodí zařízení úložného místa.²⁴⁷ Dalších v zákoně uvedených správních deliktů se pak může dopustit provozovatel nebo likvidátor.

Zákon o vodách obsahuje obdobnou právní úpravu správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob jako u přestupků.

Některé správní delikty týkající se zejm. nakládání s radioaktivním odpadem lze nalézt v zákoně č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

²⁴⁴ Ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech.

²⁴⁵ Viz ustanovení § 66 zákona o odpadech.

²⁴⁶ Ustanovení § 45 ve spojení s § 46 odst. 2 zákona o obalech.

²⁴⁷ Ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem.

6.1.2 Trestněprávní odpovědnost

Trestní zákoník č. 140/1961 Sb. až do roku 1989 nepostihoval jednání, které je v rozporu se zájmem na ochraně životního prostředí. Teprve novelami přijatými v roce 1989 a v následujících letech se do zákoníku dostaly samostatné skutkové podstaty na ochranu životního prostředí a teprve nově přijatý trestní zákoník č. 40/2009 Sb. zakotvil poprvé v dějinách České republiky samostatnou hlavu VIII. zvláštní části, která je věnována pouze trestným činům proti životnímu prostředí. Ochrana životního prostředí prostředky trestního práva souvisí s jejím ústavněprávním základem. *Podle čl. 7 Ústavy stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu životního prostředí. Toto ustanovení znamená ústavní zakotvení odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí, určuje povinnosti státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti. V rámci těchto povinností je třeba, aby stát vybudoval předpisy obsahující nástroje ochrany životního prostředí a soustavu orgánů veřejné správy, zároveň však prosazoval právní normy v praxi, včetně ochrany životního prostředí nástroji trestní odpovědnosti.*²⁴⁸ Do trestního zákoníku byly také promítnuty požadavky evropského práva, především směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí. Směrnice obsahuje požadavky, aby určitá jednání, která jsou protiprávní a byla spáchána úmyslně nebo alespoň z hrubé nedbalosti, představovala v jednotlivých členských státech trestný čin.²⁴⁹ Mezi tato jednání patří také neoprávněné nakládání s odpady včetně ilegální přeshraniční přepravy či neoprávněné provozování zařízení určeného k nakládání s odpady.

Trestní odpovědnost právnických osob je s účinností od 1. ledna 2012 zakotvena v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který je k trestnímu zákoníku ve vztahu speciality. Věcná působnost zákona, tzn. rozsah jednání, která budou za trestný čin považována, je upravena v ustanovení § 7. Původně zákonodárce tuto otázku vyřešil taxativním výčtem těch trestných činů, za které může být právnická osoba odpovědná. Výběr trestných činů byl často kritizován pro svou nahodilost a nekonceptnost. Zákon byl proto novelizován (zákonem č. 183/2016 Sb.) a nově je věcná působnost vymezena namísto pozitivním výčtem výčtem negativním, právnická osoba tedy může být odpovědná za všechny trestné činy uvedené v trestním zákoníku kromě těch, které jsou výslovně vyloučeny. Právnická osoba tak s účinností od 1. prosince 2016 může být odpovědná za všechny trestné

²⁴⁸ JELÍNEK Jiří, BERAN Karel, NAVRÁTILOVÁ Jana, ŘÍHA Jiří, STEJSKAL Vojtěch. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013. Student. ISBN 978-80-87576-64-9. Str. 766

²⁴⁹ Čl. 3 směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí

činy proti životnímu prostředí podle hlavy VIII. zvláštní části trestního zákoníku. Trestní odpovědností právnických osob není dotčena trestní odpovědnost osob fyzických.²⁵⁰

V souvislosti s odpady jsou v trestním zákoníku zakotveny kromě obecnějších trestných činů (např. trestný čin obecného ohrožení podle § 272, trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí podle § 293) skutkové podstaty dvou specifických „odpadových“ trestných činů, a to trestného činu neoprávněného vypuštění znečišťujících látek a trestného činu neoprávněného nakládání s odpady.

a. Neoprávněné vypuštění znečišťujících látek (§ 297)

Objektem tohoto trestného činu je ochrana čistoty moří, zachování mořských ekosystémů a biologické rozmanitosti. Objektívni stránka spočívá v tom, že pachatel v rozporu s mezinárodní smlouvou²⁵¹ vypustí nebo nezabrání vypuštění (ač je k tomu povinen) znečišťující látky z lodi nebo jiného námořního plavidla. V prvním případě může být pachatelem kdokoli, ve druhém případě pouze velitel lodi, který má povinnost zabránit znečištění mořského prostředí podle zákona o námořní plavbě.²⁵²

b. Neoprávněné nakládání s odpady (§ 298)

Objektem tohoto trestného činu je zájem na dodržování pravidel odpadového hospodářství a ochrana životního prostředí před nedovoleným nakládáním s odpady a ilegálním dovozem, vývozem či tranzitem odpadu přes hranice státu. Trestný čin se skládá ze dvou skutkových podstat, u obou postačí zavinění z nedbalosti:

- pachatel poruší právní předpis upravující nakládání s odpady tím, že přepraví odpad přes hranice státu bez oznámení nebo souhlasu příslušného orgánu veřejné moci, anebo v takovém oznámení nebo žádosti o souhlas nebo v připojených podkladech uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí;
- pachatel v rozporu s právním předpisem ukládá odpady nebo je odkládá, přepravuje nebo jinak s nimi nakládá, a tím způsobí poškození nebo ohrožení životního prostředí, k jehož odstranění je třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu.

²⁵⁰ Zásada souběžné nezávislé trestní odpovědnosti fyzických a právnických osob

²⁵¹ Mezinárodní úmluva o zamezení znečištění moří z lodí (1973)

²⁵² Ustanovení §33 odst.1 písm. h) zákona č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě.

6.2 INSTITUCIONÁLNÍ NÁSTROJE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Podle čl. 7 Ústavy má stát vůči životnímu prostředí určitou odpovědnost a její součástí je i odpovědnost vybudovat soustavu orgánů veřejné správy, které budou ochranu životního prostředí prosazovat. Ostatní nástroje odpadového hospodářství by bez institucionálního zajištění nemohly fungovat. Orgány veřejné správy lze rozdělit na *obecné*, jejichž působnost v dané oblasti je jen částí jejich širší působnosti, a na *specializované*, které vznikly právě za účelem působení v dané oblasti. Na úseku odpadového hospodářství bohužel takto specializované orgány nejsou. Přesto je soustava orgánů působících v oblasti odpadového hospodářství široká, i když některé orgány mají pouze úzce vymezenou pravomoc. Přehled orgánů veřejné správy a jejich kompetencí v oblasti odpadového hospodářství poskytují především ustanovení § 71 a násl. zákona o odpadech a zákon o obalech.

a. Ústřední správní úřady

Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem státní správy a vykonává vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství (s výjimkou ochrany veřejného zdraví při nakládání s odpady). Ministerstvo má v rukou řadu různorodých kompetencí. Zařazuje odpad do Katalogu odpadů v případech, kdy je jeho zařazení nejednoznačné, zpracovává plán odpadového hospodářství České republiky a jeho závaznou část předkládá vládě ke schválení, působí jako druhoinstanční orgán při odvolání proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí a krajských úřadů a významná je jeho role při přeshraniční přepravě.

Ministerstvo zdravotnictví vykonává vrchní státní dozor a řídí výkon státní správy v té oblasti, kde nepůsobí ministerstvo životního prostředí, tj. v oblasti ochrany veřejného zdraví při nakládání s odpady.²⁵³ Vedle toho stejně jako ministerstvo životního prostředí pověřuje osoby k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů.

Ministerstvo zemědělství koordinuje provádění kontrol dodržování povinností při používání upravených kalů na zemědělské půdě²⁵⁴ a spolupracuje na tvorbě prováděcích právních předpisů, které se týkají nakládání s biologicky rozložitelnými odpady.

²⁵³ Rolí dotčených správních úřadů a další kompetence mají ministerstvu podřízené orgány ochrany veřejného zdraví, viz ustanovení § 75 zákona o odpadech.

²⁵⁴ Vlastní kontroly pak vykonává a sankce za nedodržení povinností ukládá Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský podle zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech.

b. Inspekce

Česká inspekce životního prostředí vykonává svou činnost v pěti oblastech, jednou z nich je právě oblast odpadového hospodářství.²⁵⁵ V kompetenci inspekce je kontrola dodržování rozhodnutí správních úřadů a dodržování právních předpisů týkajících se nakládání s odpady, obaly, chemickými látkami a biocidy.²⁵⁶ Inspekce kontroluje plnění povinností právnických a podnikajících fyzických osob při nakládání s odpady a plnění podmínek pro předcházení vzniku odpadů.²⁵⁷ Kontroluje také plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů. Kromě kontroly patří mezi hlavní činnosti inspekce ukládání pokut za porušení stanovených povinností, vydávání stanovisek a spolupráce s ostatními orgány státní správy. Inspekce také dává podněty krajskému úřadu k zákazu provozu zařízení k odstraňování odpadů, pokud provozovatel nesplňuje právní předpisy a mohlo by kvůli tomu dojít k závažné ekologické újmě. U tohoto se lze zastavit a přemýšlet, proč se podnět k zákazu vztahuje pouze na zařízení k odstraňování odpadů a nikoliv také na zařízení k jejich využívání. Lze si snadno představit, že v případě neplnění předpisů v zařízení k využívání odpadů (např. v případě energetického využití) může vzniknout ekologická újma podobně závažná.

Česká obchodní inspekce kontroluje plnění povinností týkajících se uvádění baterií a akumulátorů na trh nebo do oběhu, jejich označování a zajištění zpětného odběru výrobcem a posledním prodejcem a dále povinností týkajících se obalů a odpadů z nich, zejména zajištění prodeje nápojů ve vratných zálohovaných obalech.

c. Celní orgány a Policie České republiky

Celní úřady mají především kontrolní pravomoc, kontrolují vnitrostátní i přeshraniční přepravu odpadů, dovoz baterií a akumulátorů z nečlenských zemí i dovoz obalů a balených výrobků. Za tímto účelem mohou zastavovat vozidla, kontrolovat doklady, odebírat vzorky či pořizovat fotodokumentaci. Při zjištění, že povinnosti vztahující se k přepravě, byly porušeny, ukládají nápravná opatření.

²⁵⁵ Vedle toho v oblasti ochrany přírody, ovzduší, lesa a vod.

²⁵⁶ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích, zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh

²⁵⁷ Nad nakládáním s komunálním odpadem a dodržováním povinností fyzickými osobami nepodnikajícími dohlíží obec.

Policie České republiky šetří v blízkosti hranic okolnosti nasvědčující nelegální přeshraniční přepravě odpadů a zjištěné podněty předává orgánům inspekce a celních úřadů. Spolupracuje s ostatními orgány veřejné správy, poskytuje potřebné údaje a odbornou pomoc.

d. Kraj a krajský úřad

Kraj v samostatné působnosti především zpracovává plán odpadového hospodaření pro své území a od toho se odvíjejí další jeho kompetence.²⁵⁸

Krajský úřad v přenesené působnosti rozhoduje o udělení souhlasu k provozování zařízení, souhlasu s uzavřením skládky, souhlasu k nakládání s nebezpečným odpadem v množství větším než 100 tun za rok či souhlasu k míšení nebezpečných odpadů. Krajský úřad může rozhodnutí o udělení souhlasu změnit nebo dokonce zrušit, pokud dojde ke změně podmínek rozhodných pro vydání rozhodnutí, provozovatel zařízení není schopen zajistit podmínky ochrany životního prostředí nebo pokud osoba, které byl souhlas udělen, opakovaně porušuje zákonné povinnosti či neplní podmínky, na které je souhlas vázán. Krajský úřad má také kontrolní pravomoc ve vztahu k právnickým a podnikajícím fyzickým osobám, zda dodržují právní předpisy a správní rozhodnutí v oblasti odpadového hospodářství.

e. Obec, obecní úřad obce s rozšířenou působností, obecní úřad a újezdní úřad

Obec v samostatné působnosti zpracovává, obdobně jako kraj, plán odpadového hospodářství pro své území. Povinně však plán zpracovává pouze obec, která produkuje ročně více než 10 tun nebezpečného odpadu nebo více než 1000 tun ostatního odpadu.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností má v rukou jak kontrolní pravomoci, tak vydávání některých souhlasů (např. k nakládání s nebezpečným odpadem v množství do 100 tun za rok) či ukládání pokut. Pokud původce odpadů nemá zajištěno jejich využití nebo odstranění a odpady z činnosti původce by mohly způsobit škodu na životním prostředí, může obecní úřad obce s rozšířenou působností tuto činnost zakázat. Dále tento obecní úřad vydává nejružnější vyjádření, např. ke zřízení zařízení k odstraňování odpadů či v územním a stavebním řízení.

²⁵⁸ Zaslá kopii schváleného plánu odpadového hospodářství kraje ministerstvu, vyhlašuje obecně závaznou vyhláškou kraje závaznou část plánu odpadového hospodářství kraje, sděluje své připomínky k návrhu plánu odpadového hospodářství České republiky - viz ustanovení § 78 odst. 1 zákona o odpadech.

Obecní úřad, popř. **újezdní úřad** kontroluje, zda právnické či podnikající fyzické osoby využívají systému obce pro nakládání s komunálním odpadem na základě písemné smlouvy a zda se nepodnikající fyzické osoby zbavují odpadu pouze v souladu se zákonem. Za porušení některých stanovených povinností a stejně tak za některé přestupky úřad ukládá pokuty. Kontrolu pak vykonává také u provozovatele skládky ohledně placení poplatků za uložení odpadu na skládku.

6.3 DÍLČÍ ZÁVĚR

Sankční i institucionální nástroje zastávají v systému právních nástrojů odpadového hospodářství důležitou úlohu. Deliktní odpovědnost slouží především k potrestání protiprávního jednání a k prevenci obdobného jednání v budoucnosti. Přispívá tím mj. k efektivnějšímu plnění ostatních nástrojů. Aby měl pak tyto nástroje kdo uplatňovat vůči jejich adresátům, je potřeba institucionálního zajištění. Jednotlivé orgány veřejné správy plní své úkoly v rámci zákonem vymezených kompetencí.

Právní úprava správních deliktů je v současnosti velmi roztržštěná, nejednotná a v praxi tak může být její aplikace komplikovaná. Základy odpovědnosti za přestupky upravuje sice přestupkový zákon, ale jiné správní delikty nacházejí své místo pouze ve zvláštních zákonech a chybí jim tak alespoň minimální zakotvení obecných pravidel pro jejich projednávání a ukládání sankcí. V řízeních jiných správních deliktech se postupuje podle správního řádu, ale lze *per analogiam* čerpat i z úpravy přestupkového řízení, pokud to povaha institutu nevylučuje a pokud to není k tíži strany.

Nedostatkem současné právní úpravy je chybějící komplexní úprava problematiky tzv. černých skládek.²⁵⁹ Řešení problematiky nelegálně soustředěného odpadu je navrhováno do nového zákona o odpadech, návrh vychází z principu „*vlastnictví zavazuje*“.²⁶⁰ Podle návrhu je existenci tzv. černé skládky vlastník pozemku, na kterém se skládka nachází, povinen nejprve nahlásit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Pokud tento úřad zjistí totožnost osoby, která odpad v daném místě odložila, postupuje proti ní s využitím sankčních nástrojů a zároveň stanoví této osobě lhůtu k odklizení odpadu a k jeho předání do zařízení určeného k nakládání s odpady. Pokud tuto osobu identifikovat není možné, povinnost postarat se o nelegálně soustředěný odpad přechází na vlastníka pozemku.

²⁵⁹ Na rozdíl od bývalého zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, který v ustanovení § 3 odst. 7 přenáší odpovědnost za zneškodnění odpadu umístěného na nemovitosti, která není k ukládání odpadů určena, na vlastníka nemovitosti, pokud není zjištěna totožnost skutečného viníka.

²⁶⁰ Čl. 11 odst. 3 věta první Listiny základních práv a svobod.

ZÁVĚR

Téma odpadů, předcházení jejich vzniku a nakládání s nimi je a nadále bude velmi aktuální. Množství odpadů produkovaných každým rokem představuje hrozbu pro nás, pro další generace a v důsledku i pro celou planetu Země. Proto je důležitá existence prostředků, kterými by se množství vytvářeného odpadu regulovalo a které by stanovily jasná pravidla pro nakládání s odpadem tak, aby nedocházelo k ohrožování, popř. poškozování životního prostředí a lidského zdraví. Zakotvení těchto prostředků v právních rádech jednotlivých států, resp. v právu Evropské unie a v právu mezinárodním jim dodává nejen větší význam, ale především právní vynutitelnost.

Problematika právních nástrojů odpadového hospodářství je velmi široká a nebylo možné v této práci postihnout veškeré její aspekty. Cílem bylo především jednotlivé nástroje představit, nastínit jejich slabé a silné stránky a dát je do vzájemných souvislostí. Z důvodu jejich rozsahu a rozmanitosti nemohla být věnována stejná pozornost úplně všem, proto je práce zaměřena, vedle úvodní kapitoly a přehledu právní úpravy, na nástroje koncepční, administrativně-právní, ekonomické, sankční a institucionální. Každý právní nástroj má v oblasti odpadového hospodářství svou jedinečnou funkci a úlohu, zároveň se však jednotlivé nástroje navzájem potřebují, doplňují se a až ve svém celku dokáží efektivně fungovat.

Celkový rámec odpadového hospodářství najdeme zakotvený v koncepčních dokumentech. Koncepční nástroje v České republice jsou přímo ovlivněny akčními programy Evropské unie. Stanovují závazné cíle, kterých má být dosaženo, a navrhuji opatření, která tomu mají napomoci. Jednotlivé cíle pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s odpady lze u nás najít především ve Státní politice životního prostředí a v plánech odpadového hospodářství na úrovni státu, krajů i obcí (včetně Programu předcházení vzniku odpadů). Vzhledem k současným jednáním na půdě Evropské unie lze konstatovat, že tyto cíle odpadového hospodářství tak, jak jsou nastaveny dnes, nebudou stačit. Balíček k oběhovému hospodářství byl již projednán Evropskou komisí i Evropským parlamentem a výhledově se brzy očekává jeho schválení. Balíček počítá do roku 2030 především se zvýšením recyklace komunálních odpadů na 70% až 75% a se snížením skládkování komunálních odpadů na 5% až 10% (konečná čísla budou záviset na shodě orgánů Evropské unie). Tyto nové cíle budou představovat pro Českou republiku skutečný problém, protože úroveň recyklace komunálních

odpadů se ještě v roce 2015 pohybovala kolem 36% a podíl skládkování kolem 47%. Bohužel, ačkoliv balíček počítá se splněním těchto cílů do roku 2030, Plán odpadového hospodářství České republiky, který byl přijat na období 2015 – 2024, je vůbec nezohledňuje. Konečná verze evropského balíčku by se však hlavně měla stát důležitým podkladem při přípravách nového zákona o odpadech s tím, že následně musí dojít k přepracování jak národního, tak krajských plánů odpadového hospodářství.

Administrativně-právní nástroje ve smyslu „*command and control*“ spočívají především (nikoliv však jedinečně) v ukládání povinností a kontrole jejich plnění. Pravidla chování ve formě zákazů, příkazů či omezení, vydávání povolení a jiné správní úkony správních úřadů působí často preventivně, tzn. jejich snahou je zamezit negativním dopadům činností, kterých se týkají, na životní prostředí. Dodržování právních předpisů a správních rozhodnutí následně podléhá kontrole především ze strany České inspekce životního prostředí, krajských či obecních úřadů. Administrativně-právní nástroje nabývají různých podob a různého obsahu. Nejvíce prostoru zabírají rozmanité povinnosti každého z nás, původců odpadů, oprávněných osob a dalších. K nakládání s nebezpečnými odpady a k provozu zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů je potřeba souhlasu příslušného krajského úřadu, který uděluje rozhodnutím; souhlas je materiálně povolením. Tendence je v současné době taková, že v budoucnu by měly povolení podléhat i další činnosti, zejména obchodování s odpady.

Ekonomické nástroje jsou na úseku odpadového hospodářství bohatě zastoupené. Jejich účel se různí, ať už jde např. o finanční zajištění pro případ ekologické katastrofy, pokrytí nákladů obce za provoz systému nakládání s komunálním odpadem či zvýhodnění některých ekologických projektů. Závažný problém České republiky, tj. vysoký podíl komunálních odpadů, které jsou odstraňovány skládkováním²⁶¹, má být řešen zejména zákazem skládkování využitelných odpadů od roku 2024 a zvyšováním poplatku za uložení odpadů na skládku. Tímto způsobem má dojít k odklonu odpadu ze skládek, a to přednostně k nějakému způsobu jeho využití. Výše poplatku je v současnosti nastavena poměrně nízko a podle toho, jak je poplatek aktuálně koncipován v návrhu nového odpadového zákona, se má nově v některých případech až nepřiměřeně zvýšit. To je jistě motivace pro původce odpadů, aby co nejvíce odpadu recyklovali nebo jinak využili, protože jinak se jim uložení odpadu na skládku velmi prodraží. Jelikož však dosud není uzákoněn poplatek za spalování odpadů a

²⁶¹ Zejména se nedaří snižovat podíl skládkovaných biologicky rozložitelných komunálních odpadů. Biologická složka tvoří 25% až 30% veškerého komunálního odpadu.

zavedení tohoto poplatku není v plánu ani v nejbližší době, není zaručeno, že odpad, který by jinak skončil na skládce, nebude spálen, ale půjde na recyklaci. Zvýšení poplatku za uložení odpadů na skládku se také může do jisté míry projevit v poplatcích týkajících se komunálního odpadu, protože se tím zvýší náklady obce. Nově má být úprava poplatků za komunální odpad přesunuta kompletně do zákona o místních poplatcích. Protože však nové poplatky mají být koncipovány podobně jako ty stávající, nabízí se otázka, zda by nebylo lepší stávající úpravu pouze novelizovat. Obce totiž v případě nových poplatků budou muset vydat nové obecně závazné vyhlášky a nově vyhodnotit a stanovit výši místního poplatku, což bude mít určitě negativní dopad na jejich rozpočet.

Sankční nástroje spočívají v deliktovní odpovědnosti osob, resp. v odpovědnosti za protiprávní jednání. Podmínky trestní odpovědnosti a systém trestů je úspěšně kodifikován v trestním zákoníku, naopak v případě odpovědnosti za správní delikty lze částečnou kodifikaci vidět jen v případě přestupkového zákona. Jinak je úprava správních deliktů roztržštěná, jednotlivé skutkové podstaty a procesní postupy je nutné hledat ve zvláštních předpisech týkajících se odpadového hospodářství. Nejčastější sankcí je peněžitý trest, resp. pokuta.

Institucionální nástroje systém právních nástrojů doplňují, spočívají v pravomoci a působnosti jednotlivých orgánů na úseku odpadového hospodářství. Žádný speciální „odpadový správní úřad“ v současnosti neexistuje a asi pro něj neexistuje ani zvláštní potřeba. Institucionálně je odpadové hospodářství zajištěno tak, aby o záležitostech rozhodoval vždy takový úřad, který má k věci nejbližší, často tedy místně příslušný úřad.

Lze říci, že ke splnění závazných cílů a především k vytvoření zdravého prostředí z hlediska bezpečného nakládání s odpady, má Česká republika nakročeno správným směrem. Využívá k tomu celou řadu dostupných právních i neprávních nástrojů. Stále však přetrvávají některá slabá místa a některé stanovené cíle předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi půjde splnit jen velmi obtížně. Mezery existují také v oblasti využívání ekonomického potenciálu odpadů.

Na úplný závěr jen pár slov k právní úpravě v oblasti odpadového hospodářství. Odpadová legislativa v České republice má svůj zlom v roce 1991, kdy byl přijat první komplexní zákon o odpadech. Od té doby byly přijaty další dva odpadové zákony, z roku 1997 a ten současný z roku 2001, a již pár let probíhají diskuze o právní úpravě zcela nové. Pravdou je, že zákon o

odpadech prošel za dobu od svého přijetí mnoha novelami a stal se poměrně komplikovaným. K přijetí kompletně nového odpadového zákona spolu se zákonem o vybraných výrobcích s ukončenou životností v tomto volebním období již nedojde. V současnosti tak dlouho trvající příprava nové legislativy vytváří nejisté právní prostředí, které může odrazovat např. od některých ekologických projektů. Některé plánované změny byly nastíněny v této práci, konečná verze zákonů však ještě bude předmětem budoucích jednání.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

- BRKO Biologicky rozložitelný komunální odpad
- ČR Česká republika
- EMAS Eco-Management and Audit Scheme
- ES Evropská společenství
- EU Evropská unie
- ISOH Informační systém odpadového hospodářství
- ISPOP Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností
- MŽP Ministerstvo životního prostředí
- OOP Opatření obecné povahy
- OP Operační program
- OSN Organizace spojených národů
- POH Plán odpadového hospodářství
- SFŽP Státní fond životního prostředí
- UNCED Konference OSN o životním prostředí a rozvoji
- UNEP Program OSN pro životní prostředí
- USA Spojené státy americké
- ZEVO Zařízení na energetické využití odpadu

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

Literatura:

- ERIKSEN Thomas Hylland. *Odpady. Odpad ve světě netušených vedlejších účinků*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2015. ISBN 978-80-7239-325-1.
- DAMOHORSKÝ Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal, STEJSKAL Vojtěch. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.
- MALČEKOVÁ Hana, ŠIMEK Vlastimil. *Průvodce odpadovým hospodářstvím: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2014. ISBN 978-80-7201-905-2.
- KIZLINK Juraj. *Odpady: sběr, zpracování, využití, zneškodnění, legislativa*. 3., upr. a rozš. vyd., v Akademickém nakladatelství CERM 1. vyd. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2014. ISBN 978-80-7204-884-7.
- DIENSTBIER Filip, (ed), *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*, (Sborník z mezinárodní vědecké konference), Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 1. vydání, Olomouc 2011, ISBN 978-80-87382-13-4.
- ANDRLOVÁ Lucie, DROBNÍK Jaroslav, SOBOTKA Michal, DAMOHORSKÝ Milan, STEJSKAL Vojtěch. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: sborník z konference: mezinárodní česko-polsko-slovenská konference konaná na Právnícké fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 24. až 26. října 2002 v Praze*. Praha: Ediční středisko PF UK, 2003. ISBN 80-85889-47-1.
- JELÍNEK Jiří, BERAN Karel, NAVRÁTILOVÁ Jana, ŘÍHA Jiří, STEJSKAL Vojtěch. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013. Student. ISBN 978-80-87576-64-9.
- JANČÁŘOVÁ Ilona, DUDOVÁ Jana, HANÁK Jakub, PEKÁREK Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, TKÁČIKOVÁ Jana. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnícké fakulty MU. ISBN 978-80-210-8041-6.
- DAMOHORSKÝ, Milan, ŠTURMA Pavel, ONDŘEJ Jan, ZÁSTĚROVÁ Jana, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal, STEJSKAL Vojtěch a ŽÁKOVSKÝ

- Richard. *Mezinárodní právo životního prostředí. 2. část, (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008. ISBN 978-80-903409-8-9.
- MACRORY Richard. *Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*. Groningen: Europa Law Pub., 2004. The Avosetta series. ISBN 90-76871-26-4.
 - JOHNSON Stanley, CORCELLE Guy. *The environmental policy of the European Communities*. 2nd ed. London: Kluwer Law International, 1995. International environmental law and policy series. ISBN 90-411-0826-9.
 - SVOBODA Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-334-9.
 - PRŮCHOVÁ Ivana. *Právní úprava odpadového hospodářství*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1993. Právnické sešity č. 10. ISBN 80-210-0576-9.
 - JIRÁSKOVÁ Ivana, SOBOTKA Michal. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-561-3.
 - JANČÁŘOVÁ Ilona, DUDOVÁ Jana, HANÁK Jakub, PEKÁREK Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, TKÁČIKOVÁ Jana. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8041-6.
 - MOLDAN Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-434-9.
 - SEDLÁČEK Václav, MANETHOVÁ Zuzana. *Aktuální otázky poplatků za odpady v České republice*. In Damohorský Milan, Snopková Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Karlova univerzita v Praze, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-87975-31-2.
 - HENDRYCH Dušan, ČEBIŠOVÁ Taisia, KOPECKÝ Martin, MIKULE Vladimír, POMAHAČ Richard, PRÁŠKOVÁ Helena, STAŠA Josef, VOPÁLKA Vladimír. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

Legislativa a koncepční dokumenty:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.
- Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013 ze dne 20. 11. 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Listina základních práv a svobod.
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.
- Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.
- Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.
- Nařízení vlády č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024.
- Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.
- Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 116/2002 Sb., o způsobu označování vratných zálohovaných obalů.
- Státní politika životního prostředí 2012 – 2020. Dostupná na WWW: <http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi>.
- Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024. Dostupný na WWW: <http://www.mzp.cz/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty>.
- Program předcházení vzniku odpadů ČR. Dostupný na WWW: <http://www.mzp.cz/cz/predchazeni_vzniku_odpadu_navrh>.
- Politika druhotných surovin České republiky. Dostupná na WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument153352.html>>.

Judikatura:

- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/02 (vyhlášený jako 556/2002 Sb.) ze dne 10. 12. 2002 ve věci vyhlášky obce Vír o místním poplatku za systém likvidace komunálního odpadu.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 7/04 (vyhlášený jako 470/2005 Sb.) ze dne 4. 10. 2005 ve věci vyhlášky města Louny o nakládání s komunálním odpadem.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 39/06 (vyhlášený jako 19/2007 Sb.) ze dne 14. 11. 2006 ve věci vyhlášky města Mariánské Lázně o odpadech.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 As 17/2007 (správní trestání – užití principů trestního práva).

Internetové zdroje:

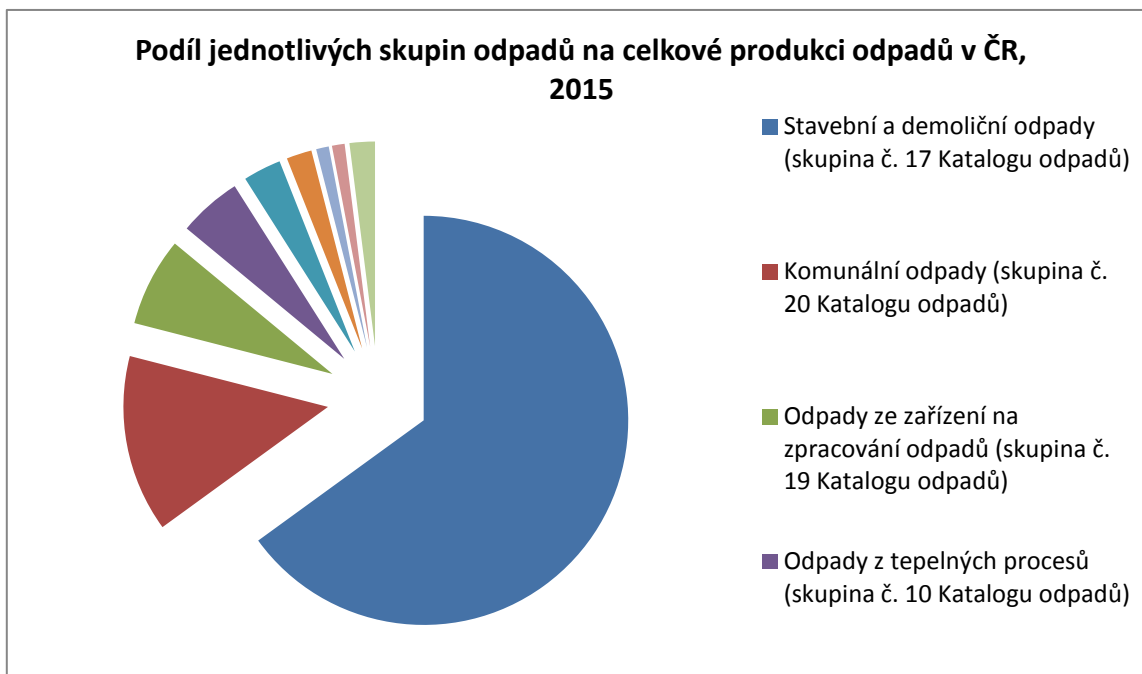
- http://www.mzp.cz/cz/odpadove_hospodarstv%C3%AD_data_2015 (Souhrnná data

o odpadovém hospodářství v České republice za období 2009 – 2015)

- http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Produkce_odpadu_kraje_skupiny_odpadu_2015.pdf (Zpracovaná data z ISOH)
- http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/rocenka/Rocenka_ZP_CR_2014.pdf (Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2014)
- http://www.mzp.cz/cz/produkce_nakladni_odpady_2015 (Data MŽP o produkci a nakládání s odpady)
- <https://www.czso.cz/csu/czso/produkce-vyuziti-a-odstraneni-odpadu-2015> (Český statistický úřad)
- http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi (Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí ČR 2012 – 2015)
- http://www.mzp.cz/cz/plneni_narizeni_vlady (Hodnotící zprávy o plnění POH)
- http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/abfallvermeidungsprogramm_bf.pdf (německý Program předcházení vzniku odpadů)
- <http://www.opzp.cz/o-programu/dokumenty> (Obecný průvodce dotacemi v OP Životní prostředí 2014-2020)
- http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/CZ_Roadmap_FINAL.pdf (European Commission: Roadmap for Czech Republic)
- <http://odpady-online.cz/nova-strategie-recyklacni-spolecnost/>
- http://www.mzp.cz/cz/news_151202_balicek_obebove_hospodarstvi
- <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/pravni-analyza-pozadavku-lrv-k-zakonu-o-odpadech.html>
- <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/kolik-statu-ma-zakaz-skladkovani-a-jak-jsou-vysoke-poplatky-v-evrope.html>

PŘÍLOHA Č. 1

Struktura celkové produkce odpadů v ČR za rok 2015

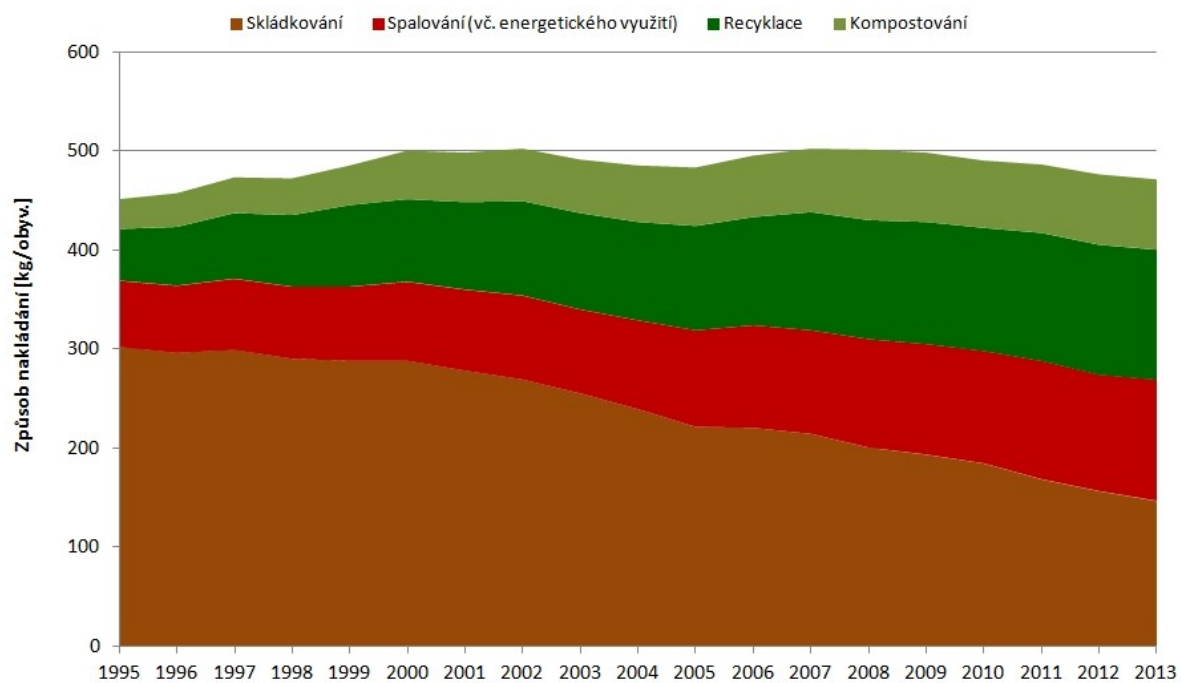


Na základě dat z ISOH zpracovala CENIA. Zdroj:

<http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Produkce_odpadu_kraje_skupiny_odpadu_2015.pdf>

PŘÍLOHA Č. 2

Vývoj způsobů nakládání s komunálními odpady v EU v letech 1995 - 2013



Zdroj:

<http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=porovnaní_odpadoveho_hospodarstvi_v_cr_a_eu&site=odpady>

SUMMARY

Legal instruments of waste management

This thesis is supposed to describe the instruments of the environmental protection related to waste management, the connections between them, their different approaches, advantages and disadvantages. The thesis is aimed primarily at the Czech law but does not forget the law of the European Union or the International law. There are big changes planned for the Czech waste laws and it is important to consider them also.

This thesis has got six chapters excluding the introduction and the conclusion. The first chapter is all about introducing the concept of waste management, its goals, its current state and the tools which can be used to protect the environment from the waste pollution. The main goal of the waste management is to prevent or at least reduce the waste production according to the waste hierarchy. The current state of the waste management is behind the real goals but the tendencies from the last years are promising and subsequent improving is predicted.

The second chapter is dedicated to the legal rules; international, European and national. Attention is paid especially to the regulations and directions of the European Union because they are the main inspiration and foundation for the Czech waste management laws. Two new waste laws are currently in the process of preparation and they will bring some changes. The most important ones are described always with relations to each of the legal instrument.

Individual types of legal instruments of the waste management are described and analysed in the last four chapters. The weaknesses and strengths are outlined and partial conclusions are made. Described tools should lead to the creation of circular economy where no waste exists, only useful sources. But in that matter, mainly the current Waste Management Plan of the Czech Republic is not up to the latest news from the European Union's circular economy package. With that the goals should be upgraded and the instruments adapted.

The final conclusion contains author's thoughts about the possible changes in the waste management and recapitulation of the legal instruments of waste management. Not enough attention could ever be paid to this theme as it is very comprehensive. But after reading this thesis the reader should have a better understanding how the waste management works.

ABSTRAKT/ABSTRACT

Abstrakt

Cílem mé práce je především popsat systém právních nástrojů odpadového hospodářství, jejich roli v ochraně životního prostředí a s ohledem na vytyčené závazné cíle analyzovat, zda je systém nástrojů nastaven tak, aby tyto cíle bylo možné do budoucna naplnit. I vzhledem k plánovaným legislativním změnám je pozornost věnována také jednotlivým pramenům práva, ve kterých lze nástroje odpadového hospodářství nalézt zakotveny. Ačkoliv jsem se v práci zaměřila především na vnitrostátní právní úpravu, neopomenula jsem ani úpravu mezinárodního a zejména evropského práva. V dílčích závěrech a v samotném finále práce shrnuji a generalizuji získané poznatky a snažím se naznačit některá slabá místa odpadové legislativy.

Abstract

The purpose of my thesis is primarily to describe the system of the waste management instruments and their role in the environmental protection and to analyse if the system is working well and is able to reach the outlined binding goals in the future. Due to the planned legislative changes the attention is paid to the individual sources of law. Although I focused more on the national law, I did not forget to mention the international and European law either. In the partial conclusions and in the finale of the thesis itself I summarize and generalize acquired knowledge and try to indicate some of the weak spots in the waste legislation.

Klíčová slova: odpad, odpadové hospodářství, nástroje ochrany životního prostředí

Keywords: waste, waste management, instruments of environmental protection