

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Kryštof Dosoudil

Právní aspekty hierarchie způsobů nakládání s odpady

Diplomová práce

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 6. června 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou práci vypracoval 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 6. června 2016

.....

Kryštof Dosoudil

Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval vedoucímu své diplomové práce JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za ochotu, čas a cenné připomínky, které mi při psaní práce velmi pomohly.

OBSAH

ÚVOD.....	6
1. VÝVOJ HIERARCHIE A PRÁVNÍ PRAMENY	11
1.1. VÝVOJ HIERARCHIE V PRAMENECH EVROPSKÉ UNIE	11
1.2. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY V ČESKÉ REPUBLICE	14
2. PLÁNY ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ.....	18
2.1. POH ČR 2015 - 2024	19
3. PŘEDCHÁZENÍ VZNIKU ODPADU A PŘÍPRAVA K OPĚTOVNÉMU POUŽITÍ.....	26
3.1. PŘEDCHÁZENÍ VZNIKU ODPADŮ.....	26
3.2. PŘÍPRAVA K OPĚTOVNÉMU POUŽITÍ.....	29
4. RECYKLACE.....	33
4.1. RECYKLACE ODPADŮ	33
4.2. POJEM DRUHOTNÉ SUROVINY	34
4.1. VÝSLEDKY DOSAVADNÍ PRAXE A SHRUTÍ.....	38
4.2. VÝROBKY Z ODPADU	39
4.2.1. VÝROBEK Z ODPADU VS. VEDLEJŠÍ PRODUKT	39
4.2.2. OKAMŽIK, KDY ODPAD PŘESTÁVÁ BÝT ODPADEM	42
5. JINÉ ZPŮSOBY VYUŽITÍ.....	45
5.1. ENERGETICKÉ VYUŽITÍ	45
5.1.1. ENERGETICKÉ VYUŽITÍ VS. ODSTRANĚNÍ SPALOVÁNÍM	46
5.1.2. ENERGETICKÉ VYUŽITÍ V BUDOUCNU	48
6. ODSTRANĚNÍ ODPADŮ	50
6.1. SKLÁDKOVÁNÍ ODPADU	50
6.2. EKONOMICKÉ NÁSTROJE V RÁMCI SKLÁDKOVÁNÍ	53
ZÁVĚR.....	55
SEZNAM ZKRATEK:.....	58
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ:	59

PŘÍLOHA Č. 1	61
PŘÍLOHA Č. 2	62
PŘÍLOHA Č. 3	63
SUMMARY	64
ABSTRAKT.....	65
ABSTRACT.....	65

ÚVOD

Nakládání se odpadem je jednou z hlavních oblastí ochrany životního prostředí, pro které představuje odpad zdroj ohrožení. V Evropské unii se od r. 2008 podařilo stabilizovat a postupně i mírně snížit celkovou produkci odpadů na jednoho občana.¹ V České republice vyprodukoval v r. 2014 každý občan 505,8 kg směsného komunálního odpadu,² což je o něco více, než unijní průměr.³ Pokud se ohlédneme o několik let zpět, můžeme vidět, že se dle dostupných dat Ministerstva životního prostředí jedná o přibližně stejnou hodnotu jako v r. 2009.⁴ Tento fakt lze vykládat jak pozitivně, tak i negativně. Ačkoli počet obyvatel v České republice je ve srovnatelném období téměř neměnný, životní úroveň každého z nás se zvyšuje, což s sebou nese i zvýšenou celkovou spotřebu. V tomto ohledu je jistě příznivou zprávou, že se i přesto daří předcházet vyšší produkci odpadu. Na druhou stranu lze namítnout, že společně s pokrokem v oblasti výroby a též s pokrokem technologickým je na místě i požadavek na postupné snižování měrné produkce odpadu, ke kterému nedochází, což je naopak zprávou nepříznivou. Zpráva o stavu životního prostředí ČR za r. 2014 hodnotí stav stagnace neutrálně.⁵

Fakt, že nakládání s odpadem je v poslední době uváděno na jednom místě společně s nakládáním se zdroji, je důkazem vývoje nahlížení na pojem odpadu a dle mého názoru vystihuje i aktuální otázky v oblasti nakládání s odpadem.⁶ Odpad již totiž není považován pouze za něco, čeho je potřeba se co nejlevněji a ekologicky zbavit, ale také (a to hlavně) za něco, co je třeba využít, tedy právě určitý zdroj. Obě oblasti už jsou takřka neoddelitelně spjaty, a to jak z hlediska hospodářského, tak i z hlediska legislativního, když nové předpisy musí reagovat na stav, kdy se s odpadem na trhu často obchoduje jako s hodnotnou

¹ Viz Příloha č. 1.

² Viz Zpráva o stavu životního prostředí za r. 2014, str. 153.

³ Dle statistik komunálního odpadu Eurostatu činil v r. 2014 unijní průměr produkce směsného komunálního odpadu 475 kg na hlavu. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Municipal_waste_generated_by_country_in_selected_years_%28kg_per_capita%29.png>.

⁴ Tamtéž.

⁵ Tamtéž, str. 150.

⁶ V Šestém akčním programu pro životní prostředí z r. 2002 je nakládání se zdroji a odpadem uváděno společně jako jedna ze čtyř prioritních oblastí. Pátý akční program z r. 1992 uvádí nakládání s odpadem jako příklad jednoho z hlavních problémů životního prostředí, zatímco využívání zdrojů je uváděno odděleně. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/env-act5/pdf/5eap.pdf>>.

komoditou.⁷ Ačkoli jsou celkovým tématem této práce právní aspekty hierarchie způsobů nakládání s odpadem obecně, bude v práci kladen důraz právě na různé způsoby využívání odpadu, stejně jako je tomu v aktuálních koncepčních nástrojích na unijní i národní úrovni.

Odpad může mít mnoho podob. Jeho povaha záleží na nejrůznějších faktorech, zejména pak na činnosti, při které vzniká. Největší podíl z celkové produkce odpadů představují stavební a demoliční odpady. Následují odpady komunální, odpady ze zařízení na zpracování odpadů či odpady z tepelných procesů a zvláštní kategorií se postupem času staly odpadní obaly.⁸ Každá z těchto kategorií má určitá specifika. U odpadů z tepelných procesů může být vyšší podíl toxických látek. Stavební a demoliční odpady se zpravidla skládají z anorganických složek. Naopak u odpadů komunálních by měly být anorganické složky eliminovány, a nabízejí se tak jiné možnosti využití. Právě na komunální odpady se primárně zaměřuji v této práci.

Z hlediska složení je tak s některými druhy odpadů velmi obtížné zacházet dle obecných pravidel. V řadě případů vyžadují specifický přístup.⁹ Přesto je třeba si definovat, co vše se pojmem odpad rozumí z obecného hlediska. Vyřešení otázky, co je to odpad, je zcela klíčové před tím, než začneme řešit otázku, jak s odpadem nakládat. Zákon č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon o odpadech (dále jen „**OdpZ**“ nebo „**zákon o odpadech**“) definuje pojem odpadu v §3 (1) takto: „*Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.*“ Tato definice se liší od definice na evropské úrovni, která používá jiná označení pro odpad,¹⁰ která se jeví jako vhodnější. Formulace Zákona o odpadech se totiž dostává do rozporu s úpravou soukromého práva. Dle § 489 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, je věcí „...vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.“ I odpad může sloužit potřebě lidí, a tudíž i být movitou věcí, nicméně určitá část odpadů nikdy užitečná nebude, a proto nelze v obecném měřítku použít jako definiční znak pojem „movitá věc“, když pro jistou část odpadů tento znak nemůže platit. Věcný záměr připravovaného zákona o odpadech byl v terminologii

⁷ Viz bod 8.1.1 *Definice problému* v Důvodové zprávě k návrhu OdpZ. Dostupná z WWW: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA6MN9R00>.

⁸ Viz Zpráva o stavu životního prostředí za r. 2014, str. 151.

⁹ Např. odpadní baterie a akumulátory, elektroodpady, či pneumatiky.

¹⁰ Dle článku 3 bodu 1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/2008/E se pro účely směrnice rozumí: „*odpadem jakákoli látka nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil.*“

nerozhodný a uvádí, že „*Odpad bude v zákoně o odpadech definován buď jako věc nebo jiným způsobem tak, aby rozsah pojmu odpad zůstal stejný jako v platné právní úpravě a přitom se přihlédlo k úpravě pojmu "věc" v novém občanském zákoníku.*“ Pojmy jako „látka“ či „předmět“, které používají i unijní právní předpisy, se tak jeví z tohoto hlediska jako vhodnější. Bohužel, do meziresortního připomínkového řízení již zamířilo paragrafové znění budoucího zákona o odpadech, kde je definice odpadu v § 3 odst. 1 totožná s definicí dosavadní, takže je opět použit pojem „movitá věc.“

Z definice je zřejmé, že pojem odpadu je vymezen velmi široce. Důvodem je snaha eliminovat co nejvíce mezer v definici, což však zároveň způsobuje potíže při její aplikaci a mnohdy vede ke sporům o povahu různých předmětů.¹¹ Nejčastějším předmětem sporů je pak výklad „úmyslu“ či „povinnosti“ se dané movité věci zbavit.

Vysvětlení „úmyslu se movité věci zbavit“ nabízí § 3 odst. 3 OdpZ, dle kterého se „...*úmysl zbavit se movité věci předpokládá, pokud její původní účelové určení zaniklo.*“ I tento okamžik není nicméně jednoduché přesně určit. „*V tomto směru by šlo v konkrétním případě teoreticky tvrdit, že věci odložené na zahradě (např. nepojízdné automobily) jsou odpadem právě z toho důvodu, že původní účelové určení věci zaniklo. Prakticky lze však těžko vyloučit, že vlastník věci ji chce dále využít (k původnímu účelu).*“¹² Povinnost zbavit se movité věci má pak osoba dle § 3 odst. 4 OdpZ tehdy, „...*jestliže ji nepoužívá k původnímu účelu a věc ohrožuje životní prostředí nebo byla vyřazena na základě zvláštního právního předpisu (např. zákon č.634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, aj.).*“ Ani tato výkladová ustanovení však neposkytují stoprocentní jistotu, kdy se o odpad jedná a kdy ne, typicky právě u případů ponechání nepojízdných automobilů na pozemku. Proto „*v pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad, rozhoduje krajský úřad na žádost vlastníka této movité věci nebo z moci úřední,*“ jak je stanoveno v § 3 odst. 8 OdpZ.

Jak již bylo řečeno výše, nakládání s odpadem je jednou z nejdůležitějších oblastí práva životního prostředí. Proto byl postupem času ustanoven systém, jak by si každý, co se týče odpadu, měl počínat. Na prvním místě musí být vždy proces předcházení vzniku odpadu. Pokud ovšem odpad již vznikne, je v současné době nutno postupovat dvěma základními

¹¹ Viz JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, str. 455.

¹² Viz DAMOHORSKÝ, M., SNOPOKOVÁ, T. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015, str. 144.

cestami: přednostně odpad určitým způsobem využít, nebo odpad v souladu se zákonnými požadavky odstranit. Předcházení vzniku odpadů a jednotlivé způsoby nakládání s odpadem byly společně uspořádány do právně závazného systému, který byl označen jako **Hierarchie způsobů nakládání s odpady** (dále jen „**hierarchie**“). Ta představuje pořadí priorit nejen pro konkrétní subjekty, ale i pro politiku v oblasti předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi.¹³ Její podoba je následující:

- a) *předcházení vzniku odpadů,*
- b) *příprava k opětovnému použití,*
- c) *recyklace odpadů,*
- d) *jiné využití odpadů, například energetické využití,*
- e) *odstranění odpadů.*¹⁴

Rozhodl jsem se v mé diplomové práci zabývat právě hierarchií, jejíž naplnění je nezbytnou podmínkou na cestě k dosažení cílů v příslušné oblasti ochrany životního prostředí. V první části nastíním vývoj hierarchie především v právu EU. Z něj vychází až 95% české odpadové legislativy, u které bych následně rád rozebral vývoj právní úpravy způsobů nakládání s odpadem do okamžiku zakotvení hierarchie a po ní.

Další část bude věnována koncepčním nástrojům odpadového hospodářství. Těmi jsou plány odpadového hospodářství, které by měly při stanovování cílů a postupů respektovat a uplatňovat hierarchii. Zvláště pak bude rozebrán nedávno schválený Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024 (dále jen „**POH ČR 2015 – 2024**“), který prostřednictvím zakotvených cílů a opatření naznačuje, jakým směrem se bude celostátní odpadová politika v budoucích letech ubírat. Zaměřím se na otázku, zda obsah POH ČR 2015 – 2024 důsledně ctí hierarchii a odráží nejaktuálnější vědecké a legislativní poznatky známé v době jeho schvalování, a zda je schopen vytvořit podmínky pro nakládání s odpadem tak, aby byl v souladu s dlouhodobými cíli EU.

Rozbor jednotlivých částí hierarchie bude obsažen ve třetí, čtvrté a páté kapitole. Nejprve se zaměřím na dvě stadia před vznikem odpadu (předcházení vzniku odpadu, opětovné

¹³ Povinnost nakládat s odpady v souladu s § 9a, kde je hierarchie zakotvena, je uvedena i jako jedna ze základních povinností původců v § 16 odst. 1 písm. b) OdpZ.

¹⁴ V § 9a odst. 2 a odst. 3 OdpZ jsou pak uvedeny podmínky pro možný odklon od hierarchie.

použití), načež ve čtvrté kapitole rozeberu právní aspekty třetího stadia hierarchie- recyklace, na kterou je v současnosti kladen největší důraz při řešení otázky nakládání s odpadem. Předmětem páté části bude jiné využití odpadů, zejména energetické využití. Poslední kapitola pak bude věnována obecně nejméně vhodnému způsobu nakládání s odpadem, tedy jeho odstraňování, které by mělo být v budoucnu téměř úplně nahrazeno vhodnějšími způsoby nakládání s odpadem, jak již bylo naznačeno výše.

Cílem mé práce je rozebrat právem zakotvené podmínky pro naplnění hierarchie jako takové, upozornit na některá její slabá místa a zároveň nastínit, jak by mohla vypadat ideální právní úprava nakládání s odpadem v České republice v krátkodobém i dlouhodobém výhledu, aby odpovídala unijním požadavkům.

1. VÝVOJ HIERARCHIE A PRÁVNÍ PRAMENY

Mezinárodně právní úprava se způsobům nakládání s odpadem věnuje spíše okrajově a její vliv na legislativu v České republice je minimální. Mezinárodním prvkem, co se týče problematiky odpadů, je jeho přeshraniční přeprava, která tvoří výjimku a je regulována právně závaznou Basilejskou úmluvou o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování z r. 1989, jejímž signatářem je od 1.1.1993 i Česká republika. Zbylé právní dokumenty zmiňující problematiku odpadů jsou pouze nezávazné povahy. Z nich stojí za zmínku zejména dokument Agenda 21, který byl přijat na summitu OSN v Rio de Janeiro v roce 1992. Ta představuje „*jediný dokument vzešlý z konference, který se snaží komplexním způsobem uchopit problematiku životního prostředí a (mimo jiné) zahrnuje i ekologické nakládání s odpady.*“¹⁵ V článku 21.5. druhé kapitoly jsou uvedeny čtyři hlavní programové oblasti související s odpadem postavené doslova jako „hierarchie cílů.“ Je tak možná prvním dokumentem, ve kterém bylo slovo „hierarchie“ v souvislosti s odpady použito. Hierarchie, jakožto pevné řazení jednotlivých způsobů nakládání s odpadem od nejvhodnějšího po ten nejméně vhodný, je však spojena především s právem Evropské unie.

1.1. VÝVOJ HIERARCHIE V PRAMENECH EVROPSKÉ UNIE

Východiskem pro právní úpravu ochrany životního prostředí na evropské úrovni se postupem času staly strategické dokumenty v podobě tzv. Akčních programů. První z nich byl přijat na úrovni ES na základě výsledků první celosvětové konference OSN o životním prostředí ve Stockholmu již v r. 1973 (tedy 2 roky před přijetím první rámcové směrnice o odpadech). Zpočátku akční programy obsahovaly především obecnější záležitosti jako základní priority a zásady, kterými se měla politika životního prostředí Společenství řídit. Můžeme říci, že většina z nich se projevila i v oblasti nakládání s odpady, namátkou princip prevence či princip „znečišťovatel platí.“¹⁶ Ve Třetím a Čtvrtém akčním programu z let 1982 a 1987 byla pak řešena nejprve integrace politiky životního prostředí do ostatních politik a posléze i účinná implementace příslušných komunitárních norem do právních řádů členských států. Důvodem pro tento krok bylo především zařazení politiky životního prostředí do

¹⁵ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 107-108.

¹⁶ Viz např. první rámcová úprava v oblasti odpadů v podobě Směrnice Rady směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech. Dostupná z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:31975L0442>>.

primárního práva na základě Jednotného evropského aktu z r. 1987.¹⁷ Až Pátý akční program z r. 1993, který se soustředil především na trvale udržitelné hospodaření s přírodními zdroji, zmínil již konkrétně nakládání s odpady jako jeden z hlavních problémů ohrožujících životní prostředí a zároveň jako výzvu k řešení na příslušné období let 1993-2000.¹⁸

Co se však týče samotné hierarchie, největší podíl na jejím vzniku měl z akčních programů ten šestý, který byl přijat pro období let 2002- 2012 prostřednictvím rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002 ze dne 22. července 2002. Šestý akční program nesl název „*Our future, our choice*“, tedy „*Naše budoucnost, naše volba*“ Na rozdíl od ostatních akčních programů stanovil specifické prostředky k dosažení deklarovaných cílů a jako první měl právně závaznou podobu.¹⁹ Jednou z jeho čtyř prioritních oblastí bylo udržitelné nakládání se zdroji a s odpady. Z textu této části je zřejmé, že prioritou opět zůstalo předcházení vzniku odpadu. Byla též navržena již konkrétnější opatření, například usilování o integrovanou výrobovou politiku v rámci celého programu či zajištění třídění, sběru a recyklování prioritních toků odpadu.²⁰

Nejdůležitější z hlediska vývoje hierarchie však byl článek 4 Šestého akčního programu, který předpokládá přijetí tematických strategií, a to i pro činnost podle článku 8, kterou je udržitelné využívání a nakládání s přírodními zdroji a odpady.²¹ Lze říci, že Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci²² byla již přímým zdrojem pro sestavení hierarchie způsobů nakládání s odpady do její současné podoby.

Názna určitý hierarchického uspořádání způsobů nakládání s odpadem v závazných předpisech Evropské unie byly zakotveny již ve směrnici Rady 75/442/EHS o odpadech. Tato

¹⁷ Viz článek 25 Jednotného evropského aktu, který uvádí, že „část tři Smlouvy o EHS se doplňuje hlavou VII...“ Doplněny byly články 130r až 130t, kterým odpovídají dnešní články 191 až 193 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁸ Viz odst. 16 shrnutí v Pátém akčním programu pro životní prostředí. Dostupný z WWW: <<http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/env-act5/pdf/5eap.pdf>>.

¹⁹ Viz Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí. Dostupné z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32002D1600>>.

²⁰ Viz článek 8 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002D1600&from=EN>>.

²¹ Tamtéž, článek 4.

²² Jako jeden z hlavních cílů si dokument kladl, aby se „...z dlouhodobého hlediska stala EU **recyklační společností**, která se snaží předcházet vzniku odpadů a využívá odpady jako zdroje.“

směrnice v článku 3 zakotvila „základní prvky hierarchie odpadového hospodářství, tj. prevenci i využití ale i recyklaci a ekologické odstranění odpadů,“²³ přičemž uspořádání jednotlivých způsobů nakládání s odpadem bylo spíše naznačeno než jednoznačně vymezeno. Směrnicí Rady (EHS) 91/156 z 18. března 1991, která doplnila směrnici č.75/442/EHS o odpadu, už byly způsoby nakládání s odpadem i základně seřazeny hierarchicky, ačkoliv samotné slovo „hierarchie“ se zde také ještě neobjevilo. Ve článku 3 již byly na první místo umístěny způsoby předcházení vzniku odpadu, zatímco na místě druhém se sešlo „využití odpadů prostřednictvím recyklace, opětovného použití, regenerace nebo každé jiné činnosti zaměřené na získávání druhotných surovin“ v závěsu s „používáním odpadů jako zdroje energie.“²⁴

Nelze přesně říci, ve kterém komunitárním dokumentu či předpisu bylo slovo „hierarchie“, co se týče nakládání s odpadem, použito jako první. Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci obsahuje tuto větu: „*Současná odpadová politika Evropské unie vychází z koncepce známé jako odpadová hierarchie.*“²⁵ Je tedy zřejmé, že pojem jako takový byl známý již dříve. Jak bylo zmíněno výše, již Agenda 21 použila pojem „hierarchie“, ač možná ne zcela v dnešním slova smyslu. Jisté je, že současná podoba hierarchie byla formulována až v r. 2008.

Dne 12. prosince 2008 vstoupila v platnost Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/2008/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen „**Rámcová směrnice o odpadech**“), která ke dni 12. prosince 2010 převzala úlohu rámcové úpravy a v současné době představuje nejdůležitější unijní předpis odpadového hospodářství. Mimo jiné také v článku 4, „...*poprvé výslovně zakotvila hierarchii odpadového hospodářství,*“²⁶ jejíž podoba se od té doby nezměnila.

²³ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 425.

²⁴ Čl. 3 Směrnice Rady (EHS) 75/442 ze 15. července 1975 o odpadu. Dostupná z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975L0442:CS:HTML>>.

²⁵ Viz kapitola 2. Současná situace ve 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 v konečném znění ze dne 21. prosince 2005. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0666>>.

²⁶ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 426.

Koncem loňského roku byl pak publikován tzv. balíček oběhového hospodářství (dále jen „balíček“), který napovídá, jakým směrem se bude pravděpodobně ubírat odpadové hospodářství v EU. Jedná se o soubor několika dokumentů. Popis celého konceptu je obsažen ve *Sdělení Komise Evropskému parlamentu Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Uzavření cyklu – Akční plán EU pro oběhové hospodářství. KOM (2015) 614 v konečném znění ze dne 2. prosince 2015*. Dále obsahuje balíček čtyři návrhy směrnic, které upravují některé dosavadní směrnice v oblasti odpadů či obalů. Balíček má představovat „...významný příspěvek k úsilí EU o vytvoření udržitelného, nízkouhlíkového a konkurenceschopného hospodářství účinně využívajícího zdroje.“²⁷ Obsahuje i řadu konkrétních cílů a opatření, které jsou uvedeny dále v práci. Zároveň v dalším textu práce uvidíme, že v České republice se tyto cíle či opatření v právních nástrojích zatím neprojeví.

1.2. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY V ČESKÉ REPUBLICĚ

Právní úprava týkající se ochrany životního prostředí byla na území našeho státu v době před rokem 1989 velmi skromná. „*Skutečný počátek legislativy zaměřené na ochranu životního prostředí tak nastal v České republice až po r. 1989.*“²⁸ Po tomto roce vznikaly nové právní předpisy v mnoha oblastech a oblast odpadů nebyla výjimkou. Dne 1. srpna 1991 vstoupil v účinnost zákon Federálního shromáždění České a Slovenské republiky č. 238/1991 Sb., o odpadech. Jelikož tento zákon v zásadě nenavazoval na žádný předpis z minulosti, byl stručný a definoval především základní pojmy a vztahy v oblasti odpadového hospodářství. I přesto však již stanovil určité priority, co se týče nakládání s odpadem, a to v § 5 odst. 1 v rámci vymezení povinností původců.²⁹ Z důvodové zprávy k zákonu je tak zřejmé, že se tvůrci v mnohém inspirovali dobovou právní úpravou Evropských společenství, když i přímo zmiňují směrnici Rady 75/442/EHS o odpadech. V úvodu obecné části důvodové zprávy se tak dokonce objevují pojmy jako *omezování vzniku odpadů, jejich nezávadné zneškodňování a maximální využívání druhotných surovin*. Již v této době byly také zmiňovány ekonomické aspekty šetrného nakládání s odpady, k čemuž důvodová zpráva uvádí: „*Využívání odpadů*

²⁷ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství. KOM (2015) 614 v konečném znění. Dostupné z WWW: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-614-CS-F1-1.PDF>>.

²⁸ Tamtéž, str. 26.

²⁹ Původce byl povinen dle písmena e) *využívat vzniklé odpady jako zdroj druhotných surovin nebo energie, především při své vlastní činnosti; odpady takto nevyužitě nabídnout jinému* a dle písmena f) *zajistit zneškodnění odpadů v případě, že jejich využití není možné*.

*jako zdrojů druhotných surovin omezuje požadavky na dovoz a těžbu prvotních zdrojů, šetří výrobní a zpracovatelské náklady, umožňuje komplexní využití surovin. Znamená tedy i významný přínos pro národní hospodářství.*³⁰

Podobně k využívání odpadů přistupoval i další zákon o odpadech publikovaný pod č. 125/1997 Sb.³¹ Tento zákon byl opakovaně novelizován, nicméně kvůli „*nutnosti harmonizace právních předpisů ČR s předpisy Evropského společenství v souvislosti s urychlováním přípravy vstupu ČR do EU*“³² byl poměrně záhy nahrazen zcela novým zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, který je stále platný.

Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2001 Sb., o odpadech uvádí nastavení pravidel pro nakládání s odpady jako hlavní cíl³³ a „hierarchii zásad pro nakládání s odpady“³⁴ označuje jako jeden z prostředků k dosažení souladu české legislativy s právními předpisy Evropské unie. I přesto se však hierarchie v zákoně v době, kdy vstoupil v platnost, neobjevila. Přesto byla již v určitých obrysech obsažena, ač nebyla vyjádřena výslovně. Povinnost předcházet vzniku odpadů je zakotvena v § 10 odst. 1 OdpZ od počátku. Stejně tak obsahoval zákon o odpadech ustanovení § 11 odst. 1, které všem ukládalo zajistit přednostně využití odpadů před jeho odstraněním, přičemž využití materiálové mělo přednost před jiným využitím. Ve druhém odstavci byl podobně jako dnes umožněn odklon od dané povinnosti za splnění daných podmínek. Tento paragraf však byl později zrušen.

Jak bylo zmíněno výše, v rámci EU výslovně zakotvila hierarchii až Rámcová směrnice o odpadech. Dne 1. července 2010 nabyla účinnosti dosud zřejmě nejvýznamnější novela současného zákona o odpadech (tzv. „Euronovela“), jejímž cílem bylo transponovat právě Rámcovou směrnici o odpadech. Do českého právního řádu tedy zavedla i pojem hierarchie ve zmiňovaném ustanovení § 9a odst.1 OdpZ, který definitivně nahradil zrušený § 11 OdpZ. Zatímco předchozí úprava stanovila pro nakládání s odpady určitou povinnost, v aktuálním znění pouze neurčitě uvádí, že hierarchie musí být dodržována v rámci odpadového

³⁰ Viz Důvodová zpráva vládního návrhu č. 590/1991 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech. Dostupná z WWW: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0590_01.htm>.

³¹ Viz § 2 odst. 5 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

³² Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2001 Sb., o odpadech.

³³ Tamtéž. „*Hlavním cílem nového zákona nadále zůstává stanovení a dodržování pravidel pro nakládání s odpady. V nich se zcela zřetelně podporuje využívání odpadů před jejich pouhým odstraněním, zejména pokud jde o ukládání odpadů na skládky.*“

³⁴ Dle dobového znění.

hospodářství. Toto znění je však z hlediska aplikovatelnosti do praxe poněkud vágní a v tomto ohledu lze označit dřívější úpravu za efektivnější, když výslovně vymezovala jasnou povinnost, a to pro každého.

Aby nebyla hierarchie vnímána jako zcela rigidní, byl do příslušného ustanovení přidán i druhý odstavec, který umožňuje odchýlení se o hierarchie, „*pokud se na základě posuzování životního cyklu celkových dopadů zahrnujícího vznik odpadu a nakládání s ním prokáže, že je to vhodné.*“ Zatím poslední změnu v souvislosti s hierarchií představuje doplnění třetího odstavce do §9a OdpZ novelou, jež vyšla ve Sbírce zákonů pod číslem 223/2015 Sb., účinnou od 1. října 2015. Současně bylo mírně upraveno znění druhého odstavce §9a OdpZ s důrazem na dosažení nejlepšího výsledku pro životní prostředí, který podmiňuje možné odchýlení od hierarchie. Doplnění třetího odstavce pak slouží jako výkladová pomůcka pro uplatňování hierarchie.

Počet novel zákona o odpadech v minulých letech významně stoupal, a to především kvůli nezbytným transpozicím směrnic Evropské unie. Postupem času se tak zákon stal značně komplikovaným a nepřehledným. Mimo jiné i z těchto důvodů je vhodné vytvořit novou právní úpravu, která tu platnou v celém rozsahu nahradí³⁵ a zároveň rozdělí do dvou právních předpisů.³⁶ Podoba hierarchie zůstává v návrhu zákona o odpadech (dále jen „**návrh OdpZ**“) prakticky nezměněna. Jednotlivé způsoby nakládání s odpadem jsou uvedeny v §9 návrhu OdpZ v téměř stejném pořadí a ve stejném znění. Jediným rozdílem je uvedení fáze předcházení do úvodní věty prvního odstavce, takže možné způsoby nakládání s odpadem budou nově pouze čtyři. Tato úprava dosavadní podoby hierarchie je dle mého názoru logická. Důvodem je fakt, že samo „předcházení vzniku odpadu“ nemůže být způsobem nakládání s odpadem, jelikož se, jak plyne i ze samotného slovního spojení, s odpadem v této fázi nenakládá. Stejnou logikou bychom mohli argumentovat i u přípravy k opětovnému použití, která bude představovat nejvhodnější způsob nakládání s odpadem a kterou lze označit za jistý přechod mezi režimem „neodpadu“ a odpadu.

³⁵ Viz zpráva MŽP o věcném záměru zákona o odpadech. Dostupná z WWW: <http://www.mzp.cz/cz/zakon_o_odpadech_vecny_zamer>.

³⁶ Obecná úprava odpadů má být obsažena v zákoně o odpadech, zatímco druhý předpis, Zákon o výrobcích s ukončenou životností, má být věnován nakládání s vybranými výrobky (např. elektrozařízení či baterie a akumulátory).

Zatímco druhý odstavec současného § 9a OdpZ zůstal v návrhu OdpZ nezměněn, do odstavce třetího by měla přibýt dvě písmena. Nově uvedenou zásadu předběžné opatrnosti a udržitelnosti lze vnímat jako další z výkladových pomůcek, ačkoliv je podle mého názoru přidána poněkud zbytečně. Tato zásada platí v právu životního prostředí obecně a není tak nezbytně nutné ji výslovně uvádět. Naopak za výraznou změnu považují přidání písmena e), které ukládá povinnost zohlednit při uplatňování hierarchie cíle, zásady a opatření Plánu odpadového hospodářství České republiky. Tato povinnost výrazně přibližuje hierarchii z roviny čistě teoretické k rovině praktické. Obávám se však, že může být zároveň v rozporu s obecnou systematikou právních předpisů. Je na pováženu, zdali by měla být obecná zásada (tj. hierarchie) korigována konkrétními cíli, zásadami či opatřeními předpisu nižší právní síly. Problém spatřuji zejména v dané formulaci, jelikož navrhovaný §9a odst. 3 písm. e) návrhu OdpZ ukládá při uplatňování zákonné povinnosti „zohledňovat“ části podzákonného předpisu (závaznou část Plánu odpadového hospodářství České republiky³⁷). Na základě jazykového výkladu tak lze dovést možné narušení základní zásady *lex superior derogat inferiori*, dle které má právní norma obsažená v předpisu vyšší právní síly vždy přednost před normou obsaženou v předpisu nižší právní síly. Ačkoliv závazná část POH ČR 2015- 2024 opakuje na několika místech nutnost dodržování principu hierarchie, nelze do budoucna zcela vyloučit, že by Plán odpadového hospodářství České republiky mohl obsahovat např. některá opatření, která v souladu s hierarchií úplně nebudou.

Úloha podzákonných předpisů spočívá v provádění příslušných zákonů. Nařízení vlády (kterým je i závazná část plánu odpadového hospodářství) je upraveno v článku 78 Ústavy: „*K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.*“ Musí se proto řídit principy zákona, který provádí. Formulace § 9a odst. 3 písm. e) návrhu OdpZ je tak přinejmenším nešťastná, jelikož svým zněním naopak naznačuje, že by v určitém ohledu měl podzákonný předpis zákon limitovat a ne ho provádět. Domnívám se, že pro snazší výklad by bylo vhodnější ustanovení § 9a odst. 3 písm. e) návrhu OdpZ vypustit, aby se předešlo případným sporům, které by mohly nastat při nesouladu plánu odpadového hospodářství České republiky se zákonným principem hierarchie. Nehledě na to však nelze popřít, že plány odpadového hospodářství hrají v souvislosti s hierarchií klíčovou roli. Rád bych o nich proto blíže pohovořil v následující kapitole.

³⁷ Právě závazná část Plánu odpadového hospodářství České republiky dle § 42 odst. 5 OdpZ „...*stanoví cíle, zásady a opatření k jejich dosažení...*“

2. PLÁNY ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ

Plány odpadového hospodářství jsou základním koncepčním nástrojem ochrany životního prostředí pro oblast odpadového hospodářství. Z hlediska uplatňování principů hierarchie jsou plány odpadového hospodářství dle mého názoru nejdůležitějšími dokumenty. Důkazem budiž § 41 odst. 2 OdpZ ve znění: *Plán odpadového hospodářství se zpracovává za účelem vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi podle tohoto zákona.* Povinně je zpracováván plán odpadového hospodářství pro území celé České republiky a dále pro území jednotlivých krajů. Jednotlivé obce mají povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství pouze v případě, kdy *produkuje ročně více než 10 t nebezpečného odpadu nebo více než 1000 t ostatního odpadu.*^{38 39} Platí, že plán odpadového hospodářství nižší úrovně musí být vždy v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství vyššího stupně.

Ačkoliv jsou plány odpadového hospodářství základním nástrojem pro implementaci hierarchie, jsou v zákoně upraveny až v sedmé části,⁴⁰ což příliš nekoresponduje s významem těchto koncepčních nástrojů.⁴¹ Zpracovatelem návrhu plánu odpadového hospodářství na celorepublikové úrovni je MŽP, na úrovni krajů jsou to příslušné odbory krajských úřadů. Každý plán odpadového hospodářství se skládá ze tří částí: analytické, směrné a závazné. Pouze jedna z částí má závaznou formu, jak napovídá její název, a je vyhlášována obecně závazným předpisem. V případě plánu odpadového hospodářství České republiky jde o nařízení vlády, zatímco krajské plány odpadového hospodářství jsou vyhlášovány prostřednictvím obecně závazné vyhlášky kraje. Právě tato část stanoví cíle a postupy pro předcházení vzniku odpadů a způsoby nakládání s nimi. Stanovené cíle a postupy se však mohou v souladu se Zákonem o odpadech odchýlit, pokud je prokázán zmíněný „nejlepší celkový výsledek z hlediska ochrany životního prostředí“ a zohledněny aspekty uvedené v § 9a odst. 3 OdpZ, jako je např. technická proveditelnost, hospodářská udržitelnost, či ochrana zdrojů. Jako příklad lze uvést situaci, kdy se musí odpad namísto odstranění ukládáním na skládku dovážet do velmi vzdáleného zařízení na energetické využití odpadu (dle hierarchie

³⁸ Viz § 44 odst. 1 OdpZ.

³⁹ Stejná povinnost dříve platila pro všechny původce, ale novelou Zákona o odpadech č. 169/2013 Sb. účinnou ke dni 1. října 2013 byla zrušena.

⁴⁰ Na rozdíl např. od slovenské úpravy, kde jsou programové dokumenty odpadového hospodářství předmětem hned druhé části zákona č. 79/2015 Z. z., o odpadech a plány odpadového hospodářství (*programy odpadového hospodářstva*) jsou upraveny od § 8.

⁴¹ V tuto chvíli se zdá, že ani nová úprava nebude podtrhovat význam plánů odpadového hospodářství, které jsou v návrhu OdpZ upraveny od § 69.

vhodnější způsob nakládání s odpadem) a celkový dopad na životní prostředí po započtení emisí z dopravy je tak vyšší než při méně vhodném způsobu nakládání s odpadem dle hierarchie. Podobné aspekty z praxe jsou jako podklad pro směrnou část částečně uvedeny v části analytické, která zahrnuje vyhodnocení stávajících systémů sběru a sítí zařízení nakládání s odpady v daném území. Směrná část pak napovídá, prostřednictvím jakých nástrojů by mělo být dosaženo cílů stanovených v části závazné, a zároveň uvádí i podmínky pro splnění stanovených cílů.

Jelikož je hierarchie systémem, který abstraktně stanoví určité zásady pro nakládání s odpadem, rozeberu samostatně aktuální plán odpadového hospodářství na úrovni České republiky, který je ze všech druhů POH nejobecnější. Co se týče obcí, ty mají povinnost zpracovávat plán odpadového hospodářství již z pozice původce odpadů a jde tedy spíše již o reálnou fázi nakládání s odpadem. Proto se také závazné části obecních plánů odpadového hospodářství nevyhlašují prostřednictvím obecně závazného předpisu, ale slouží „pouze“ jako závazné podklady pro činnost obce v oblasti odpadového hospodářství⁴² a jsou zároveň podkladem při zpracovávání obecní územně plánovací dokumentace.

Plán odpadového hospodářství je pro území celého státu a jednotlivých krajů schvalován zpravidla na deset let. V nedávné době byl schválen POH ČR 2015 – 2024, na který navázaly plány odpadového hospodářství jednotlivých krajů, z nichž některé byly schválené teprve v minulých měsících.⁴³ Z těchto dokumentů lze zjistit, zda je v České republice vůle dodržovat platnou hierarchii a zároveň se řídit nejnovějšími poznatky v oblasti odpadového hospodářství. Plánu s celorepublikovou působností je třeba věnovat zvýšenou pozornost.

2.1. POH ČR 2015 - 2024

Dne 1. ledna 2015 nabylo účinnosti nařízení vlády č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024, jímž byla vyhlášena závazná část POH ČR 2015 – 2024. Obsahuje mimo jiné čtyři hlavní strategické cíle na příslušné období. Těmi jsou:

- 1. Předcházení vzniku odpadů a snižování měrné produkce odpadů.*
- 2. Minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí.*

⁴² Dle § 44 odst. 9 OdpZ sděluje k plánu odpadového hospodářství obce příslušný krajský úřad.

⁴³ Např. v Kraji Vysočina byl plán odpadového hospodářství vyhlášen dne 10. února 2016.

3. *Udržitelný rozvoj společnosti a přiblížení se k evropské „recyklační společnosti“.*
4. *Maximální využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů a přechod na oběhové hospodářství.*

Předcházení vzniku odpadů stojí již od počátku na prvním místě v prioritách odpadového hospodářství a nejinak je tomu i zde. Za tímto účelem byl do POH ČR 2015 – 2024 začleněn i Program předcházení vzniku odpadů. Druhý cíl je částečným upřesněním cíle prvního, jelikož minimalizace nepříznivých účinků a snižování nebezpečnosti odpadu vůči životnímu prostředí či lidskému zdraví je součástí pojmu předcházení odpadu⁴⁴ a může se zdát, že je zde uvedena poněkud navíc. Osobně si však myslím, že oddělení a tím i zdůraznění snižování nebezpečnosti odpadů není neúčelné, jelikož jsou v této oblasti stále velké rezervy a zároveň i prostor pro výrazné zlepšení situace.

Přiblížení se recyklační společnosti byl donedávna hlavní cíl, dá se říci i jakýsi „slogan“ odpadové politiky.⁴⁵ V nedávné době se však objevily hlasy hovořící o tzv. „oběhové společnosti“, což bylo nakonec stvrzeno přijetím zmíněného balíčku. Jelikož se pojem oběhové společnosti objevoval již v době, kdy probíhal schvalovací proces POH ČR 2015 – 2024,⁴⁶ byl přechod k oběhovému hospodářství deklarován alespoň jako poslední strategický cíl. Text POH ČR 2015- 2024 však principy oběhového hospodářství nereflektuje. Nyní je už zbytečnou otázkou, zdali by nebylo v době schvalování nového POH ČR vhodnější vyčkat do okamžiku, kdy budou oficiálně vysloveny zásady pro oběhové hospodářství, jež má vyšší cíle než dosavadní koncept recyklační společnosti. Postupem času se totiž standardy v odpadovém hospodářství samozřejmě posouvají a stále se zvyšují požadavky na zdůraznění výše postavených způsobů nakládání s odpadem v rámci hierarchie. Patrný je odklon od nejniže postavených způsobů nakládání s odpadem, zejména skládkování a energetického využití.

⁴⁴ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 429.

⁴⁵ 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 v konečném znění ze dne 21. prosince 2005. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0666>>.

⁴⁶ Již v prosinci r. 2014 byl Evropskou komisí stažen původní legislativní návrh týkající se odpadů. „*Jako součást procesu vypracování balíčku opatření uspořádala Komise dne 25. června 2015 v Bruselu konferenci o oběhovém hospodářství, které se zúčastnilo přibližně 700 zainteresovaných subjektů...Konference navázala na veřejnou konzultaci trvající 12 týdnů (od 28. května do 20. srpna 2015), v jejímž rámci Komise obdržela více než 1500 připomínek.*“ Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/151202_obehove_hospodarstvi_cs.htm>.

Dlouhou dobu bylo zdůrazňováno omezování skládkování, tj. odstraňování jakožto nejméně vhodného způsobu nakládání s odpadem. Velká pozornost se tedy soustřeďovala na přesun co nejvyššího množství odstraňovaného (skládkovaného) odpadu ve smyslu § 9a odst. 1 písm. e) OdpZ směrem ke vhodnějším způsobům nakládání s odpady, zejména k energetickému využití. To je však v hierarchii až na předposledním místě. Míra skládkování odpadů (jakožto nejvýznamnějšího způsobu jejich odstraňování) dlouhodobě klesá⁴⁷ a zdá se tedy, že nastavený systém úspěšně a v souladu s hierarchií odklání množství odpadů směrem k vhodnějším způsobům nakládání s odpady. Je tedy na čase udělat další krok, ve kterém se legislativa zaměří na přesun od využití energetického k vyššímu využití materiálnímu jakožto preferovanějšímu způsobu nakládání s odpadem. Evropská komise již avizovala, že dále nebude pro výstavbu nových zařízení na energetické využití odpadů (dále jen „ZEVO“)⁴⁸ poskytovat téměř žádné prostředky.⁴⁹ V „balíčku“ jsou naopak zakotvena opatření, která jsou zaměřena jednoznačně na zvýšení materiálového využití odpadu⁵⁰ s důrazem na recyklaci. Naopak energetické využití odpadů není součástí základního okruhu dle schématu oběhového hospodářství, a logicky tak spadá pouze do kategorie zbytkového odpadu jakožto vedlejšího výstupu z oběhového cyklu.⁵¹

Součástí balíčku je i návrh směrnice upravující Rámcovou směrnicí o odpadech, který navrhuje stanovit povinnost pro členské státy *do roku 2025 zvýšit úroveň přípravy k*

⁴⁷ Co se týče komunálního odpadu, v ČR se ho v r. 2009 uložilo na skládky celkem 3 409 772 t, což představovalo 64 % z celkového nakládání s komunálním odpadem. V r. 2014 už se uložilo na skládky pouze 2 569 965 t komunálního odpadu a celkový podíl ze všech způsobů nakládání odpadem činil pouze 48,3 %. Viz Zpráva o životním prostředí České republiky za r. 2014, str. 153.

⁴⁸ Zařízení, která dosahují vysoké energetické účinnosti, a kde prostřednictvím spalování zejména komunálních odpadů dochází k produkci tepelné energie či elektrické energie. V některých lze získat i oba druhy energie najednou. Taková zařízení jsou označována jako „kogenerační“.

⁴⁹ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství. KOM (2015) 614 v konečném znění, str. 10: „...*finanční prostředky na nová zařízení pro zpracování zbytkového odpadu, jako je např. spalování nebo mechanicko-biologické zpracování, budou přiděleny pouze v omezených a řádně odůvodněných případech, kdy neexistuje riziko nadměrné kapacity a cíle v oblasti hierarchie způsobů nakládání s odpady jsou plně respektovány.*“ Dostupné z WWW: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-614-CS-F1-1.PDF>>.

⁵⁰ Materiálovým využitím odpadů se dle § 4 odst. 1 písm. t) OdpZ rozumí: „*způsob využití odpadů zahrnující recyklaci a další způsoby využití odpadů jako materiálu k původnímu nebo jiným účelům, s výjimkou bezprostředního získání energie.*“ Zjednodušeně řečeno tak pojem materiálového využití zahrnuje především recyklaci a přípravu k opětovnému použití.

⁵¹ Viz Příloha č. 3.

opětovnému použití a recyklace komunálního odpadu nejméně na 60 % hmotnosti a do r. 2030 dosáhnout zvýšení nejméně na 65% hmotnosti.⁵² Dle nejnovějších dat bylo v ČR v r. 2014 materiálově využito 34,7% z celkové hmotnosti komunálních odpadů.⁵³ Je tedy zřejmé, že k dosažení předpokládaného cíle do r. 2025 by měla Česká republika podíl materiálového využití komunálního odpadu zvýšit téměř dvojnásobně. Potíž je v tom, že při nastavování cílů POH ČR 2015 – 2024 patrně tato skutečnost nebyla brána v úvahu, ačkoli na konci jeho období platnosti již bude třeba zvýšenou úroveň materiálového využití komunálního odpadu splňovat.

V tomto ohledu si POH ČR 2015 – 2024 příliš vysoké cíle neklade. Dle bodu 1.3.1.1 jeho závazné části je třeba *„do roku 2020 zvýšit nejméně na 50 % hmotnosti celkovou úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklaci alespoň u odpadů z materiálů jako je papír, plast, kov, sklo, pocházejících z domácností, a případně odpady jiného původu, pokud jsou tyto toky odpadů podobné odpadům z domácností.“* Tato úroveň materiálového využití odpadů je sice v souladu s aktuálními cíli dle Rámcové směrnice o odpadech,⁵⁴ zato však významně zaostává za předpokládanými cíli návrhu směrnice, kterou se mění Rámcová směrnice o odpadech z balíčku.⁵⁵ Jak si totiž lze povšimnout, mezi těmito cíli je rozdíl, který nespočívá pouze v procentuálním vyjádření, ale i ve spektru odpadů, které mají být materiálově využívány. Zatímco cíl aktuálního znění Rámcové směrnice o odpadech míří pouze na určité vybrané složky, nový cíl už hovoří o podílu materiálového využití (celkové) hmotnosti vyprodukovaných komunálních odpadů.⁵⁶ A zatímco úroveň materiálového využití všech odpadů je, jak uvádím výše, třeba téměř zdvojnásobit, úroveň materiálového využití vybraných složek dle bodu 1.3.1.1 závazné části POH ČR 2015 – 2024 činila již v r. 2012

⁵² Viz čl. 1 odst. 10 písm. d) návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech. KOM(2015) 595 v konečném znění ze dne 2. prosince 2015. Dostupná z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52015PC0595>>.

⁵³ Viz Zpráva o životním prostředí v ČR za r. 2014, str. 153.

⁵⁴ Viz čl. 11 odst. 2. písm. a) Rámcové směrnice o odpadech. Dostupná z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:CS:PDF>>.

⁵⁵ Viz článek 1 odst. 10 písm. d) Návrhu Směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, ze dne 2. prosince 2015. KOM (2015) 595 v konečném znění. Zde je navrženo doplnění dalších písmen do článku 11 Rámcové směrnice o odpadech, ve kterých je cílem *zvýšit úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace komunálního odpadu nejméně na 60 % hmotnosti do roku 2025 a nejméně na 65 % hmotnosti do r. 2030.*

⁵⁶ Tamtéž.

42,11 %⁵⁷ a platný padesátiprocentní cíl je už dnes téměř splněn.⁵⁸ Protože je POH ČR 2015 – 2024 dlouhodobým plánem, domnívám se, že měly být cíle nastaveny odvážněji, když v době jeho schvalování vládou již byly známy cíle mnohem vyšší⁵⁹ a k jejich dosažení je nutno zavést opatření již v současné době.

Vysoké recyklační cíle však v praxi nezapadají do strategie zahrnující zároveň výrazné zvýšení podílu energetického využití.⁶⁰ Důvod je prostý. Důkladně protříděný směsný komunální odpad hůře hoří⁶¹ a zároveň je ho pochopitelně i menší množství, které případně bude do ZEVO dodáváno. Aby bylo spalování odpadu v ZEVO efektivní, je třeba dodat odpad s vysokou výhřevností. V současnosti je stanoveno, že na skládky lze ukládat směsný komunální odpad, pouze pokud jeho výhřevnost nepřekročí 8 000 kJ/kg.⁶² Pokud je tedy výhřevnost vyšší, putuje směsný komunální odpad velmi často do některého z českých ZEVO.⁶³ Pakliže míra vytrídění směsného komunálního odpadu bude stále vyšší, bude mít zbylý směsný komunální odpad menší výhřevnost, což ve výsledku sníží množství odpadu, které může být energeticky využito. Jestliže hodlá ČR *podporovat výstavbu zařízení pro energetické využití směsného komunálního odpadu*,⁶⁴ bude třeba i snížit hranici výhřevnosti, aby se odpad svázal do daných zařízení a jejich kapacita byla využita. Proto v návrhu OdpZ

⁵⁷ Viz POH ČR 2015 – 2024, str. 28.

⁵⁸ Dle tabulky 39 v bodu 1.3.1.1 závazné části POH ČR 2015 – 2024 má být dosaženo daného cíle v r. 2020.

⁵⁹ Zatímco balíček byl schválen dne 2. prosince 2015, POH ČR 2015 – 2024 schválila vláda až dne 22. prosince 2015.

⁶⁰ Takovou strategii předpokládá v bodu 1.3.1.1.1 své závazné části i POH ČR 2015 – 2024: „*Směsný komunální odpad (po vytrídění materiálově využitelných složek, nebezpečných složek a biologicky rozložitelných odpadů) zejména energeticky využívat v zařízeních k tomu určených v souladu s platnou legislativou.*“

⁶¹ Nejvíce výhřevné jsou totiž složky, které jsou předmětem třídění (např. plasty, papír, polystyren), viz Baláš, M., Skála, Z. a Lisý, M.: *Spalovny odpadu – odpad jako palivo*, 2014- 10- 27, tabulka č. 1 „*Výhřevnost složek komunálního odpadu*“. Dostupné z WWW: <<http://energetika.tzb-info.cz/energie-z-odpadu/11897-spalovny-odpadu-odpad-jako-palivo>>.

⁶² Viz bod č. 7 písm. f) vyhlášky č. 294/2005 Sb. o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ V současné době fungují v ČR tři ZEVO, která energeticky využívají komunální odpady, a to v Praze, Brně a Liberci. V nedávné době byla dokončena stavba ZEVO v Chotíkově u Plzně. Zatím však z důvodu sporů o stavební povolení nebyla stavba zkolaudována.

⁶⁴ Viz bod 1.3.1.1.1 závazné části POH ČR 2015- 2024.

v § 29 odst. 8 MŽP dosavadní hranici výhřevnosti snižuje na polovinu, tj. pouze 4 000 kJ/kg⁶⁵, což je hodnota hluboko pod průměrnou výhřevností komunálního odpadu.⁶⁶

Domnívám se, že z hlediska celkového pojetí hierarchie tato cesta není optimální. Výrazné omezení skládkování je nepochybně správné, důležité však je, jakými opatřeními bude tohoto cíle dosaženo. Odklonění odpadu ze skládek směrem do ZEVO je totiž pouze krátkodobým a z pohledu evropských závazků již přežitým řešením. Větší důraz by proto měl být kladen na zvýšení střednědobých a dlouhodobých cílů pro materiálové využití odpadu, které stojí na hierarchii výše. Současná koncepce se však soustřeďuje pouze na omezení skládkování a na stanovení přísnějších dlouhodobějších cílů pro materiálové využití rezignovala. Přitom právě proto byly do § 9a postupně začleněny další odstavce, které mají snížit rigiditu hierarchie ve prospěch celkového výsledku z hlediska ochrany životního prostředí či zohlednit i další aspekty. Má-li být tak hierarchie v budoucnu důsledně dodržována, je třeba nastavit vysoké cíle pro zvýšení recyklace a přípravy k opětovnému použití a minimální množství odpadu skládkovat, než veškeré úsilí vložit do budování sítě ZEVO s nulovou úrovní skládkování, jelikož celkový výsledek je v takovém případě z hlediska životního prostředí jednoznačně pozitivnější a ctí hierarchii.

Stejně tak je třeba věnovat i pozornost § 9a odst. 3 písm. b) a c) OdpZ. Hospodářská udržitelnost z písmene b) hovoří ve prospěch zde navrhovaného řešení, jelikož výstavba nových ZEVO se vyznačuje vysokými náklady, což ještě podtrhuje zmíněné vyjádření Evropské komise ohledně omezení podpory. V neposlední řadě pak hrají roli i sociální dopady dle písmene c), které jsou při zavedení vyšších cílů materiálového využití z balíčku oběhového hospodářství taktéž pozitivní.⁶⁷

⁶⁵ Taková hranice by byla jednou z nejnižších v EU, např. Německo má hranici výhřevnosti také nízkou, přesto byla stanovena alespoň na 6 000 kJ/kg, viz: § 7 odst. 2 bod 3 Nařízení o skládkách a dlouhodobém skládkování (*Verordnung über Deponien und Langzeitlager*).

⁶⁶ Viz např. WWW: http://vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=smesny_komunalni_odpad&site=odpady, kde je uvedeno rozmezí výhřevnosti směsného komunálního odpadu mezi 7 – 15 MJ/kg, či WWW: <http://vytapeni.tzb-info.cz/tabulky-a-vypocty/11-vyhrevnosti-paliv>, kde autor uvádí výhřevnost komunálního odpadu.

⁶⁷ Viz Úvod Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství. KOM (2015) 614 v konečném znění. Dostupné na WWW: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-614-CS-F1-1.PDF>. Zde se uvádí, že oběhové hospodářství mimo jiné „**vytvoří pracovní místa na místní úrovni se všemi stupni kvalifikace a příležitostmi pro sociální začlenění a soudržnost.**“

I přes zakotvení těchto a jiných možností odchýlení se od hierarchie obecným základem zůstává § 9a odst. 1 OdpZ. Nedá se říci, že by POH ČR 2015- 2024 hierarchii nerespektoval. Nicméně v naznačených ohledech je stále prostor pro vhodnější nastavení odpadové politiky tak, aby následovala nejnovější trendy odpadového hospodářství stanovené orgány EU. Některým způsobům je přisuzován v rámci POH ČR 2015 – 2024 větší význam, než jim přisuzují evropské dokumenty (zejména energetickému využití odpadů), naopak jiné vhodnější způsoby jsou podpořeny nedostatečně. V následujících kapitolách jednotlivé způsoby nakládání s odpadem rozeberu, a to včetně jejich vzájemných propojení a významu v rámci odpadového hospodářství.

3. PŘEDCHÁZENÍ VZNIKU ODPADU A PŘÍPRAVA K OPĚTOVNÉMU POUŽITÍ

Primárním cílem odpadové politiky z pohledu ochrany životního prostředí je předcházet vzniku odpadů. Ačkoliv má hierarchie dle vhodnosti vymezit pořadí způsobů nakládání s odpady, nelze ji v tomto případě chápat doslovně. Ze samotné formulace „předcházení vzniku odpadů“ a na základě platné definice pojmu odpadu je totiž zřejmé, že nejde o nakládání s odpadem v pravém slova smyslu, protože nebyly naplněny podmínky dle § 3 odst. 1 OdpZ, a tudíž se u konkrétních movitých věcí o odpad nejedná. Příprava k opětovnému použití je již zařazena do režimu nakládání s odpady, ačkoliv, jak dále zjistíme, má k režimu předcházení velmi blízko. Protože spolu předcházení vzniku odpadů a příprava k opětovnému použití úzce souvisejí a často se i prolínají,⁶⁸ rozhodl jsem se je zařadit do jedné kapitoly. V podkapitolách pak oba režimy blíže rozvádím a zároveň nastiňuji, v jakých ohledech existují v rámci České republiky stále rezervy, co se týče těchto režimů.

3.1. PŘEDCHÁZENÍ VZNIKU ODPADŮ

Předcházení vzniku odpadů je obsaženo v § 9a odst. 1 písm. a) OdpZ a stojí tedy nejvýše v hierarchii. Již výše jsem uvedl, že předcházení vzniku odpadu není nakládáním s odpadem. V návrhu nového zákona o odpadech tak stojí mimo výčet způsobů nakládání s odpady s tím, že se má prostřednictvím uvedených způsobů nakládat *s odpadem, jehož vzniku nelze předejít*.⁶⁹ Důvodem této změny je i přetrvávající nepřesný překlad Rámcové směrnice o odpadech, která v původním znění používá v názvu článku 4 pojem *Waste Hierarchy* čili doslova „Odpadová hierarchie“. Pakliže byl pojem přeložen do české verze Rámcové směrnice o odpadech jako hierarchie způsobů nakládání s odpadem a Zákon o odpadech toto znění přijal, jeví se v tomto návrh OdpZ jako logický.⁷⁰

Všeobecná povinnost předcházet vzniku odpadů je zakotvena v § 10 OdpZ. V prvním odstavci je stanovena všeobecná povinnost každému, ve druhém je pak uvedena ještě

⁶⁸ Jak naznačuje i PPVO v bodu 1.7. POH ČR 2015- 2024 ve znění: „*Prevence v odpadovém hospodářství bude směřovat jak ke snižování množství vznikajících odpadů, tak ke snižování jejich nebezpečných vlastností, které mají nepříznivý dopad na životní prostředí a zdraví obyvatel. Za prevenci v této oblasti je rovněž považováno opětovné využití výrobků a příprava k němu.*“

⁶⁹ Viz § 9 návrhu OdpZ. dostupného na WWW: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA6MN9R00>

⁷⁰ Pokud bychom přistoupili na doslovný překlad a vymezení pojmu *Waste Hierarchy*, představoval by „odpadovou hierarchii“ i § 8 návrhu OdpZ, který šířeji vymezuje předcházení vzniku odpadů.

specifická povinnost pro výrobce⁷¹, kteří jsou povinni „výrobky vyrábět tak, aby omezili vznik nevyužitelných odpadů z těchto výrobků, zejména pak nebezpečných odpadů.“

Rámcová směrnice o odpadech obsahuje i další aspekt, co se týče výkladu pojmu předcházení vzniku odpadů z pohledu výrobce. Kromě zmíněné povinnosti, která představuje pro výrobce omezení, umožňuje státům přijmout i „opatření na podporu vývoje, výroby a uvádění na trh takových výrobků, které jsou vhodné pro více použití, jsou trvanlivé po technické stránce a poté, co se stanou odpadem, jsou vhodné pro řádné a bezpečné využití a odstranění, která jsou šetrná k životnímu prostředí.“⁷² Tato opatření jsou souhrnně označována jako tzv. rozšířená odpovědnost výrobce. V České republice je uplatňována pro některé konkrétní druhy odpadů jako např. baterie, autovraky, elektroodpady či pneumatiky, a to především prostřednictvím zpětného odběru těchto odpadů. Požadavky zejména na trvanlivost výrobků však zatím stanoveny nebyly.

Důvody pro oddělení předcházení vzniku odpadů od způsobů nakládání s odpady v rámci hierarchie jsou zároveň i důvody, proč by možná Program předcházení vzniku odpadů mohl existovat spíše jako samostatný dokument. Jelikož se však jedná o jeho první podobu, je dobře, že takový program vůbec vznikl, a ČR tak v tomto ohledu splňuje požadavky Rámcové směrnice o odpadech.⁷³ Navíc díky jeho obsažení v nařízení vlády č. 352/2014 Sb. o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024 má i právně závaznou podobu.

Program předcházení vzniku odpadů by tak měl teoreticky výrazněji přispět k naplnění cíle vyššího předcházení odpadů, které zákon o odpadech pouze obecně deklaruje.⁷⁴ Dle čl. 29 odst. 3 Rámcové směrnice o odpadech mají členské státy v programech předcházení vzniku odpadů „...určit vhodná konkrétní kvalitativní a kvantitativní kritéria pro opatření k předcházení vzniku odpadů přijatá za účelem sledování a posouzení pokroku.“ Tato kritéria

⁷¹ Výrobce je definován v § 10 odst. 2 OdpZ jako „Právnícká osoba a fyzická osoba oprávněná k podnikání, která vyrábí výrobky.“

⁷² Viz čl. 8 odst. 2 Rámcové směrnice o odpadech.

⁷³ Povinnost členských států vypracovat program předcházení vzniku odpadů byla zakotvena v článku 29 odst. 1 Rámcové směrnice o odpadech, a to nejpozději ke dni 12. prosince 2013.

⁷⁴ JIRÁSKOVÁ, I., SOBOTKA, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. Praha: Linde, 2005, str. 30. „I přes nesporný význam tohoto ustanovení je zvolené řešení zjevně nedostačující k zajištění vytyčeného cíle- minimalizace odpadů a jejich nebezpečných vlastností. **Toto ustanovení je natolik obecné a deklaratorní, že jeho normativní význam je minimální.**“

mají následně být měřitelná a závazná.⁷⁵ Některé účinné nástroje k zajištění předcházení vzniku odpadů již existují. Velmi dobrým příkladem je dle mého názoru **proces integrovaného povolování** dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „**zákon o integrované prevenci**“).

„Účelem integrovaného rozhodování je stanovit **závazné podmínky provozu zařízení tak, aby byly minimalizovány vlivy provozu na životní prostředí.**“⁷⁶ Mezi závaznými podmínkami jsou pak i podmínky pro nakládání s odpady. Nejen ty musí být v souladu s principem BAT (*Best Available Techniques*), tedy nejlepšími dostupnými technikami ve smyslu § 2 písm. e) Zákona o integrované prevenci. K určení, co je nejlepší dostupnou technikou pak slouží příloha č. 3 k zákonu o integrované prevenci. Předcházení vzniku odpadů je pak zajištěno prostřednictvím prvních třech hledisek, tedy použitím nízkoodpadové technologie, použitím látek méně nebezpečných a podporou využívání a recyklace látek, které vznikají nebo se používají v technologickém procesu, a případně využíváním a recyklací odpadu.

Obdobný princip by pak mohl být uplatňován i v **rámci zadávání veřejných zakázek**, jak je i navrženo v Bloku 3 písm. i), který mimo jiné doporučuje „*zohledňovat a upřednostňovat nabídky firem dokladující ve své činnosti **použití „druhotných surovin**“ bezprostředně souvisejících s konkrétní zakázkou.*“ Environmentální aspekty zatím nebyly šířeji do zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZVZ**“) začleněny⁷⁷, nicméně z hlediska předcházení vzniku odpadů se mi tento způsob jeví jako jeden z nejefektivnějších.

Největší potenciál pro přecházení vzniku odpadů skýtá účinné uplatňování **principu rozšířené odpovědnosti výrobce** ve smyslu článku 8 Rámcové směrnice o odpadech. Pokud by se v budoucnu podařilo najít způsob, jak rozšířenou odpovědnost výrobce šířeji uplatnit (především s cílem prodloužit životnost výrobků), domnívám se, že by mohla být hierarchie v rámci České republiky opět o něco důsledněji naplňována.

⁷⁵ Viz JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, str. 468.

⁷⁶ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 235.

⁷⁷ Zatím se uplatňují pouze v rámci zvláštních technických podmínek dle § 46a ZVZ u veřejných zakázek na dodávky specifických vozidel, kde jsou zohledněny dopady jako spotřeba energie, emise CO₂ a emise NO_x, NMHC a částic dle čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/33/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel.

3.2. PŘÍPRAVA K OPĚTOVNÉMU POUŽITÍ

U druhého nejvhodnějšího způsobu nakládání s odpadem je na prvním místě třeba odlišovat pojmy samotného „opětovného použití“ a „přípravy k opětovnému použití.“ Pojmy jsou samostatně definovány v § 4 odst. 1 písm. q) resp. písm. s) zákona o odpadech. Opětovným použitím se rozumí „*postupy, kterými jsou výrobky nebo jejich části, které nejsou odpadem, znovu použity pro tentýž účel, pro který byly původně určeny.*“⁷⁸ Naproti tomu přípravou k opětovnému použití se rozumí „*způsoby využití zahrnující čištění nebo opravu použitých výrobků nebo jejich částí a kontrolu provedenou osobou oprávněnou podle zvláštního právního předpisu spočívající v tom, že použitý výrobek nebo jeho část, které byly odpady, jsou po čištění nebo opravě schopné bez dalšího zpracování opětovného použití.*“⁷⁹ Z toho je zřejmé, že akt „přípravy“ již tuto fázi řadí do režimu skutečného nakládání s odpadem a je definován právě „kontrolou, čištěním nebo opravou“ určitých výrobků. Zmíněná úzká souvislost s předcházením vzniku odpadu spočívá však ve faktu, že při samotném „opětovném použití“ se s odpadem nenakládá, a jedná se tak o fázi před jeho vznikem.

Domnívám se, že odpověď na otázku, kdy, a především zda vůbec, by se měly výrobky určené k opětovnému použití stát odpadem, je klíčová z hlediska dosažitelnosti vytyčených cílů v POH ČR 2015 – 2024. Skutečnost, že se příslušné, částečně nebo zcela použitelné výrobky dostávají do režimu odpadu, lze vnímat z pohledu vlivu na životní prostředí jak kladně, tak i záporně.

„*Ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc, k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji **osobě oprávněné** ke sběru nebo výkupu odpadů...*“⁸⁰ Osoba oprávněná je dle § 4 odst. 1 písm. y) OdpZ definována oprávněním k nakládání s odpady podle OdpZ nebo podle zvláštních právních předpisů. Právě tato oprávnění mají zajistit, že bude s předanými movitými věcmi nakládáno dle nastavených pravidel, mimo jiné i v souladu s hierarchií. Pakliže se tedy dostávají movité věci (resp. zmíněné výrobky) do rukou oprávněných osob, jde jednoznačně o kladný jev.

⁷⁸ Viz § 4 odst. 1 písm. q) OdpZ.

⁷⁹ Viz § 4 odst. 1 písm. s) OdpZ.

⁸⁰ Viz § 3 odst. 2 OdpZ.

Na druhou stranu se lidé běžně „zbavují“ i výrobků, které k opětovnému použití není nijak potřeba připravovat, či je lze upravit pouze nepatrně, aniž by bylo nutno proces takové úpravy označit za „přípravu k opětovnému použití.“ V těchto případech je naopak předání daných výrobků oprávněným osobám⁸¹ (v praxi nejčastěji sběrným dvorům) spíše nežádoucí, jelikož vzniká odpad místo toho, aby byl rovnou opětovně použit.

V rámci současných možností se jeví jako velmi účinné preventivní řešení pomocí zesílené osvěty informovat o možnosti darovat alespoň částečně funkční výrobky nebo jiné movité věci charitativním či sociálním organizacím, které dary následně přerozdělí směrem k osobám, které je stále mohou využít. Podle mého názoru by do budoucna byla možná i jakási střední cesta mezi tímto darováním a mezi zbavením se výrobku prostřednictvím jeho předání oprávněné osobě. Jak jsem uvedl o odstavec výše, takovou oprávněnou osobou jsou nejčastěji sběrné dvory, typicky u starého nábytku. Jestliže je nejvíce těchto věcí dováženo do sběrných dvorů, domnívám se, že právě tam by se mohlo rozhodovat, zdali bude věc považována skutečně za odpad, či je stále plně funkční a není třeba ji do režimu odpadu zařazovat. Domnívám se, že motivace občanů hledat jiná řešení odkládání nepotřebných věcí je poměrně nízká a i při zlepšení osvěty není zajištěno, že budou občané vyhledávat zmíněné organizace k darování stále použitelných movitých věcí či inzerovat možnost darování příslušných věcí ostatním občanům. Odvoz do sběrného dvora je nejjednodušší možností zbavení se věcí v mezích zákona a občané jsou s touto možností dnes dobře obeznámeni. V současné době je navíc již vybudována hustá síť sběrných dvorů,⁸² což mimo jiné slibuje i naplnění principu blízkosti, který je jedním z hlavních principů právní úpravy nakládání s odpady.⁸³ Pokud by tedy byly organizace, kterým občané dnes věci darují, napojeny na sběrné dvory, není pochyb o tom, že by bylo možné opětovně použít násobně větší množství věcí a tím i účinně předcházet vzniku odpadů. Proto by dle mého názoru bylo nadání odpovědných osob ve sběrných dvorech naznačenou pravomocí rozhodovat o povaze přivezené movité věci efektivní možností, jak zajistit zvýšení míry opětovného použití, a tak i důslednější naplňování hierarchie a cílů vytyčených v POH ČR 2015 – 2024.

⁸¹ Viz § 4 odst. 1 písm. y) OdpZ.

⁸² V současnosti se na území ČR nachází celkem 1328 sběrných dvorů, přičemž v každém kraji jsou jich řádově desítky, což je patrné i z mapy jejich rozmístění. Dostupné z WWW: <<http://www.sberne-dvory.cz/hledani-na-mape/>>.

⁸³ Viz JANCÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, str. 454.

Je pak otázkou, jak tuto možnost legislativně zajistit. Jelikož tato koncepce předpokládá, že se daná věc ani nestane odpadem, je nutno se zaměřit na pojem zbavování se. Dle zmíněného § 3 odst. 2 OdpZ je předání movité věci oprávněné osobě typickým příkladem „zbavování se.“ Aby bylo s danými movitými věcmi nakládáno v souladu s právními předpisy, musel by proto existovat v areálu provozovny oprávněné osoby jiný právní subjekt, který by věci způsobilé opětovného použití přebíral, čímž by nedošlo k jejich předání oprávněné osobě, a nestaly by se tedy ani odpadem ve smyslu § 3 odst. 1 OdpZ. Pravomoc rozhodovat, zda se movitá věc považuje za odpad, má dle § 3 odst. 8 OdpZ krajský úřad. Pokud by tedy v rámci sběrných dvorů figurovala osoba s pověřením od krajského úřadu, mohla by přímo na místě rozhodovat o tom, zda se daná věc stane odpadem, nebo ji lze bez jakýchkoli opětovně použít.

Další otázkou je, jak zajistit, aby nebylo předání takových movitých věcí vykládáno jako úmysl zbavit se jich. Přímo v areálu sběrného dvora by mělo být především určité místo vymezené příslušným organizacím, které budou věci dále distribuovat konečným uživatelům. Jakmile by bylo rozhodnuto, že je daná věc způsobilá opětovného použití, byla by tato věc odložena na místo určené příslušným organizacím, a nedošlo by tak k předání movité věci oprávněné osobě. Jak jsem zmínil výše, již dnes jsou podepisovány darovací smlouvy za účelem darování použitelných movitých věcí charitativním či sociálním organizacím. Darovací smlouva je řešením i při předání movité opětovně použitelné věci zmíněným organizacím, které by měly v areálu provozovny sběrného dvora smluvně zajištěno místo pro odkládání opětovně použitelných movitých věcí. Pokud by taková smlouva obsahovala ustanovení, kterým se přebírající zavazuje předat movité věci konečným uživatelům za účelem opětovného použití, je již dostatečně zřejmé, že osoba, která movitou věc daruje, nemá úmysl se ji zbavit, nýbrž ji podpisem darovací smlouvy úmyslně darovat za účelem opětovného použití.

V současnosti platí, že pokud fyzická osoba, která není podnikatelem, převezme odpad do svého vlastnictví, hrozí ze strany ČIŽP pokuta až 1 000 000 Kč.⁸⁴ Praxe, kdy si občané běžně odváží ze sběrných dvorů různé odpady, by tak měla být teoreticky postihována. Osobně mám pochybnosti, že je možné toto kontrolovat, natož pak vést správní řízení a ukládat pokuty. Nicméně není na místě se s touto praxí smířit. Skutková podstata tohoto přestupku by měla být s ohledem na zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí zachována. Především

⁸⁴ Viz § 69 odst. 2 písm. a) OdpZ.

by ale měly být učiněny kroky, jak podobným případům předcházet, což by představovalo nepochybně účinnější řešení.

Z toho důvodu se mi jako ideální jeví zavedení prvků výše popsaného systému, ve kterém bude možno prokazatelně nezávadné (jak technicky, tak environmentálně) movité věci rovnou opětovně použít, aniž by se staly odpadem. Pakliže to bude stav daných věcí vyžadovat, měly by tyto věci absolvovat proces přípravy, aby je bylo možno následně za zákonných podmínek snadné opětovně použít, a při jejich převzetí cílovými osobami tak nebude hrozit žádná sankce. Myslím, že tento systém by mohl v praxi výrazně zvýšit míru opětovného použití, a docílit tak i důslednějšího naplňování hierarchie.

4. RECYKLACE

Ačkoliv se dle zákonné definice v § 4 odst. 1 písm. t) OdpZ řadí do materiálového využití odpadů i příprava k opětovnému použití, hlavními způsoby materiálového využití odpadů jsou způsoby určitého přepracování odpadů a jeho následné využití, tedy recyklace případně jiné využití vyjma energetického. Tato kapitola je věnována třetímu stupni hierarchie.

4.1. RECYKLACE ODPADŮ

Pod pojem recyklace odpadů je mnohdy zahrnováno více činností. „Recyklaci lze rozdělit do dvou kategorií: přímou, kdy je odpad opětovně použit bez jakýchkoliv úprav (využití demontovaných součástek z autovraků) a nepřímou, kdy je odpad třeba upravit před jeho využitím jako druhotné suroviny pro další výrobu (např. využití vytríděných kovů, skla, plastů, papíru, apod.).“⁸⁵ Dle zákona o odpadech se však recyklací odpadů se rozumí „jakýkoliv způsob využití odpadů, kterým je odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky pro původní nebo jiné účely jejich použití, včetně přepracování organických materiálů.“⁸⁶ (Naopak přepracování materiálů do podoby paliv či zásypových materiálů recyklací není a využití energetické je výslovně uvedeno až v následujícím stupni hierarchie.) Podle uvedeného dělení můžeme tedy dovodit, že hierarchie používá pojem recyklace pouze ve smyslu nepřímé recyklace. Naopak to, co je výše označeno za recyklaci přímou, je ve smyslu zákona opětovným použitím, které je uvedeno na hierarchii výše.

Proces nepřímé recyklace se skládá ze dvou základních fází. První nezbytnou fází je třídění odpadů. Na tuto je také kladen hlavní důraz při úpravě recyklačních cílů v POH ČR 2015 – 2024 týkající se recyklace.⁸⁷ Původci odpadů⁸⁸, jsou dle § 16 odst. 1 písm. e) OdpZ povinni „shromažďovat odpady utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií.“ Pokud jde o komunální odpady, obce jakožto jejich původci⁸⁹ pak musí zajistit místa pro oddělené soustředování jednotlivých složek.⁹⁰ Těmi jsou v současnosti nebezpečné odpady, papír, plasty, sklo, kovy a biologicky rozložitelné odpady.

⁸⁵ Dostupné z WWW: <<http://vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=recyklace&site=odpady>>.

⁸⁶ Viz § 4 odst. 1 písm. u) OdpZ.

⁸⁷ Viz např. cíl pod písm. a) bodu 1.3.1.1 závazné části POH ČR 2015 – 2024.

⁸⁸ Viz § 4 odst. 1 písm. x) OdpZ.

⁸⁹ Tamtéž.

⁹⁰ Viz § 17 odst. 3 OdpZ.

Po vytřídění jednotlivých složek komunálních odpadů nastupuje určité přepracování druhé fáze, která je definičním znakem nepřímé recyklace. V rámci této fáze můžeme rozlišovat různé množství dalších „podfází“, a to podle materiálu, který je přepracováván. Obecně však lze říci, že u drtivé většiny odpadů se v této fázi vytříděný odpad nejprve vyčistí, následně se rozemele, rozdrťí či roztaví a výstupem procesu je tzv. druhotná surovina.

4.2. POJEM DRUHOTNÉ SUROVINY

Citované rozdělení recyklace na přímou a nepřímou z minulé podkapitoly uvádí, že při nepřímé recyklaci *je odpad třeba upravit před jeho využitím jako druhotné suroviny pro další výrobu*. O pojmu druhotné suroviny se v oblasti odpadového hospodářství hovoří běžně. Když se však podíváme do příslušných právních předpisů, ať už do Rámcové směrnice o odpadech nebo do Zákona o odpadech, nikde tento pojem definovaný nenalezneme. I přesto je používán v oficiálních dokumentech v úzké souvislosti s nakládáním s odpady. Ministerstvo průmyslu a obchodu například zasadilo tento pojem do názvu samostatné části Surovinové politiky ČR, kterou je Politika druhotných surovin ČR. Její hlavní vizí je „*Přeměna odpadů na zdroje*“, ⁹¹tedy ve své podstatě recyklace. S návazností na tyto dokumenty odkazuje na druhotné suroviny ostatně i POH ČR 2015 – 2024 s cílem zvyšovat jejich využívání. ⁹² Stejně tak i navržený systém oběhového hospodářství zahrnuje mimo jiné nutnost posílení trhů s druhotnými surovinami. ⁹³ Co se tedy druhotnou surovinou rozumí?

Odpověď na tuto otázku nenabízí ani hlavní dokument Akční plán na podporu zvyšování soběstačnosti České republiky substitucí primárních zdrojů druhotnými surovinami (dále jen „**Akční plán druhotných surovin**“), který má za úkol stanovit podmínky pro plnění Politiky druhotných surovin ČR v období 2015 – 2016. Jeho tvůrci si byli závažnosti této otázky vědomi, a proto „...*je mezi úkoly Akčního plánu zařazen i požadavek na definování pojmu*

⁹¹ Viz Politika druhotných surovin České republiky schválená vládou ČR dne 15. září 2014. Dostupná z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument153352.html>>.

⁹² Viz dílčí cíl pod písmenem c) v bodu 1.7. závazné části POH ČR 2015 – 2024: „*Vytvořit podmínky a nastavit motivační prvky pro snižování surovinových a energetických zdrojů ve výrobních odvětvích a zvyšování využívání „**druhotných surovin**“ v souvislosti s dalšími strategickými dokumenty (zejména Surovinovou politikou České republiky a Politikou druhotných surovin České republiky).*“

⁹³ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství. KOM (2015) 614 v konečném znění. Dostupné z WWW: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-614-CS-F1-1.PDF>>.

druhotná surovina.⁹⁴ V následujících odstavcích si dovolím nastínit, jak by mohla definice vypadat a z čeho by měla vycházet.

Pakliže není samotný pojem nikde obecně definován, je třeba si nejprve stanovit, jaké podmínky by měla druhotná surovina v praxi splňovat. V tomto ohledu částečně napoví definice recyklace z Rámcové směrnice o odpadech,⁹⁵ která byla takřka doslovně přejata i Zákonem o odpadech. Z té plyne jeden z hlavních definičních znaků druhotné suroviny, kterým je účel jejího využití. Dané znění především negativně vymezuje účely, u kterých se nejedná o recyklaci. V případě, kdy by materiál⁹⁶ měl sloužit pouze k energetickému využití či jako palivo nebo zásypový materiál, nejde o druhotnou surovinu. Výčet účelů, které jsou u recyklace možné, uveden není, definice pouze hovoří o „původním“ či „jiném“ účelu. Proto je třeba se zaměřit i vlastnosti, které by měla druhotná surovina mít.

Také těmito vlastnostmi se zabýval SDEU v rozsudku C-444/00 ve věci Mayer Parry Recycling Ltd [2003], kde poskytl řadu vysvětlení ohledně definice recyklace.^{97 98} Mimo jiné SDEU zdůraznil, že ať už je výstup z recyklace používán k původnímu či jinému účelu, musí mít srovnatelné vlastnosti jako původní materiál.⁹⁹ V takovém případě pak lze předcházející proces označit jako recyklaci. Jeden z hlavních významů druhotných surovin spočívá v nahrazování zdrojů primárních.¹⁰⁰ Osobně bych tedy pro účely definice druhotné suroviny podmínku upravil, že by měly mít srovnatelné vlastnosti jako surovina primární pro konkrétní účel použití. Garance takových vlastností je nezbytná, a to především z hlediska motivace k nahrazení primárních zdrojů druhotnými surovinami.

⁹⁴ Viz Akční plán druhotných surovin, str. 14. Dostupný z WWW: <http://www.mpo.cz/dokument160364.html>.

⁹⁵ Viz článek 4 odst. 17) Rámcové směrnice o odpadech.

⁹⁶ Už samotné použití slova „materiál“ poukazuje na úzkou souvislost s pojmem druhotné suroviny, pro kterou je v angličtině používán termín „secondary raw **material**“.

⁹⁷ BUGGE, H. G. & VOIGT, C. *Sustainable Development in International and National Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2008, str. 412-413.

⁹⁸ SDEU se zabýval definicí recyklace ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech, která prakticky kopíruje obecnou definici recyklace z Rámcové směrnice o odpadech.

⁹⁹ Rozsudek SDEU ze dne 19. června 2003 v případě Mayer Parry Recycling Ltd, odst. 67. a 68. Dostupné z WWW: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5ed8fa68ae312485a83228bf3856d63ff.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuTa350?text=&docid=48446&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=635912>.

¹⁰⁰ Politika druhotných surovin ČR, str. 5.

Definice recyklace zároveň částečně napovídá, jakou podobu druhotné suroviny mohou mít, když uvádí, že je při recyklaci „...*odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky.*“¹⁰¹ Na rozdíl od užšího vymezení pojmu odpadu („movitá věc“) zákon o odpadech ohledně definice recyklace respektoval znění Rámcové směrnice o odpadech a výstupy procesu recyklace - druhotné suroviny- jsou tak v české právní úpravě vymezeny dostatečně široce, aby nedocházelo k výkladovým problémům.

V souvislosti se zákonnou definicí odpadu se nabízí i další otázka, kterou je nutné jasně zodpovědět, a to zda je druhotná surovina odpadem. Někteří se kloní k názoru, že je nutno druhotné suroviny pod množinu odpadů zahrnout, jiní hájí opak a některé zdroje uvádí jako příklady druhotných surovin jak odpadní materiály, tak materiály, které odpadem nejsou. Osobně si myslím, že dle obecné definice by druhotná surovina neměla být označována za odpad. Politika druhotných surovin na str. 22 uvádí v souladu s principem udržitelného rozvoje¹⁰² jako první cíl „*zvyšovat soběstačnost České republiky v surovinových zdrojích substitucí primárních zdrojů druhotnými surovinami.*“ Jestliže tak mají být v budoucnu druhotné suroviny významnou komoditou na trhu, z hlediska **rozvoje** je nezbytné, aby druhotné suroviny nebyly odpadem, aby obchodování s nimi nebylo svazováno příslušnými předpisy zabývajícími se nakládáním s odpady. Hledisko **udržitelnosti** je pak nutno řešit pomocí garance nezbytných vlastností druhotné suroviny, jak bylo uvedeno v předchozím odstavci.

Akční plán druhotných surovin uvádí, že od r. 2011 byl prováděn sběr dat o produkci druhotných surovin prostřednictvím příslušného výkazu. *Pro potřeby tohoto výkazu se druhotnou surovinou rozumí materiály mající níže uvedený charakter:*

- a. *Vedlejší produkty*
- b. *Upravený odpad, který přestal být odpadem poté, co splnil podmínky a kritéria pro něj za tímto účelem stanovená (tzv. neodpad)*
- c. *Materiály získané z výrobků podléhajících zpětnému odběru, příp. dalších výrobků využitelných pro zpracování*

¹⁰¹ Viz článek 4 odst. 17) Rámcové směrnice o odpadech.

¹⁰² Viz BUGGE, H. G. & VOIGT, C. *Sustainable Development in International and National Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2008, str. 401, kde autor uvádí, že „...*nárůst obchodování s druhotnými surovinami je kompletně v souladu s udržitelným rozvojem, jehož účelem je zachování přírodních zdrojů pro budoucí generace.*“

d. Nespotřebované vstupní suroviny a materiály předávané k novému využití¹⁰³

Můžeme si povšimnout, že všechny čtyři druhy materiálů, které byly pro sběr dat sledovány, nejsou odpadem. Materiály pod písmeny b) a c) lze považovat za výstupy procesu recyklace¹⁰⁴, jak bylo popsáno výše. Pod písmenem a) a d) jsou pak uvedeny materiály, které se odpadem nikdy nestaly. Podrobná charakteristika vedlejších produktů je popsána níže. Pro účely jejich podřazení pod pojem druhotné suroviny jsou důležitá dvě kritéria, která musí vedlejší produkt dle OdpZ splňovat.¹⁰⁵ Především je nutné, aby bylo zajištěno jejich další využití, což napovídá, že se vedlejších produktů osoby nezbavují, a nelze tak hovořit o odpadu. Zároveň ale vedlejší produkty vznikají jako nedílná součást výroby. To znamená, že primárním účelem je výroba něčeho jiného a vedlejší produkty v takovém případě přesně naplňují význam slova „**druhotná**“ surovina. U nespotřebovaných vstupních surovin je na první pohled zřejmé, že se též nejedná o odpad.

S uvedeným výčtem druhotných surovin pro potřeby sběru dat o jejich produkci až na jednu výjimku souhlasím. Nejenže mají všechny materiály společné, že nejsou odpadem, ale zároveň lze o téměř každém z nich říci, že již prošel určitým výrobním procesem a má být tedy použit podruhé - **druhotně**. Jedinými materiály, které nebyly součástí výroby, jsou nespotřebované suroviny a materiály předávané k novému využití (pokud jsou myšleny materiály, které použity zatím nebyly). Byly sice určeny k určitému použití, nicméně reálně výrobním procesem neprošly. Chápu, že z hlediska sledování trhu s druhotnými surovinami je jejich zařazení vhodné, a pokud budou dále prodávány, budou již podruhé předmětem určitých obchodních vztahů. Ve výsledku však budou ve výrobním procesu stále použity poprvé, a pro účely legislativní definice je tak dle mého názoru jejich zařazení pod pojem druhotných surovin nevhodné.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že by v budoucí obecné definici pojmu druhotné suroviny, jejíž potřeba byla zdůrazněna i v Akčním plánu druhotných surovin, mělo být zahrnuto několik bodů. Především je třeba zřetelně uvést, že druhotné suroviny nejsou odpadem. Dále je nezbytné určit, jakou podobu mohou druhotné suroviny mít. Zde se

¹⁰³ Viz Akční plán druhotných surovin, str. 12.

¹⁰⁴ Roli recyklačního procesu (*recovery operations*) zdůraznil i generální advokát Jacobs ve svém stanovisku ve věci Tombesi a další spojené věci jako základní kritérium pro odlišení druhotných surovin od výrobků z odpadu. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CC0304>>.

¹⁰⁵ Všechna kritéria jsou uvedena v § 3 odst. 5 OdpZ.

přikláním k podobě částečně kopírující znění § 4 odst. 1 písm. u) OdpZ, tedy že by šlo o *výrobky, materiály nebo látky*. Stejně tak by mělo být zdůrazněno možné využití k původním či jiným účelům a zopakována nemožnost využití energetického. V definici musí také být řečeno, že druhotná surovina musí mít určité vlastnosti. Vzhledem k tomu, že se v současnosti připravují samostatné prováděcí právní předpisy pro výrobky z odpadu a vedlejší produkty (jak rozvádím níže), domnívám se, že odkaz na prováděcí právní předpis by byl vhodným řešením i pro specifikaci nezbytných vlastností druhotných surovin. Závěrem je třeba v definici popsat i fázi před vznikem druhotné suroviny, tedy odkaz zejména na recyklační proces, případně proces, kdy je druhotná surovina nedílnou (ne však hlavní) součástí výroby (mířeno na druhotné suroviny v podobě vedlejších produktů). Návrh OdpZ vysvětluje některé pojmy v samostatných paragrafech, např. vedlejší produkt v § 5. Definice druhotné suroviny by měla být upravena až za ustanoveními o vedlejším produktu a „neodpadu“ (jeho kritéria vymezena v § 6 návrhu OdpZ), jelikož tyto pojmy bude zahrnovat. Myslím, že by mohla znít následovně: ***Druhotnou surovinou se rozumí vedlejší produkty či výrobky, materiály nebo látky, které přestaly být po splnění příslušných podmínek a kritérií odpadem¹⁰⁶ nebo materiály získané z výrobků podléhajících zpětnému odběru.***

Věřím, že stanovení takovéto definice druhotné suroviny zachová princip trvale udržitelného rozvoje a zároveň nebude v rozporu s hierarchií.

4.1. VÝSLEDKY DOSAVADNÍ PRAXE A SHRUTÍ

Podle nejnovějších požadavků konceptu tzv. oběhové společnosti by měla recyklace v ideálním případě uzavírat životní cyklus materiálů. Je zřejmé, že toho v praxi nelze dosáhnout, především už kvůli tomu, že vždy bude existovat určité procento odpadů, které zkrátka nelze recyklovat ani jinak využít. Vždy tedy bude nutno řešit nakládání s odpady i méně vhodnými způsoby dle hierarchie. To však nic nemění na tom, že přiblížení se oběhové společnosti zůstává cílem, na němž je třeba usilovně pracovat.

Za tímto účelem byly nastaveny vysoké recyklační cíle. Již v kapitole o POH ČR 2015 – 2024 jsem uváděl, že dle nejnovějších požadavků by měla ČR *do roku 2025 zvýšit úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace komunálního odpadu nejméně na 60 % hmotnosti*. V tomto ohledu je ČR zatím na čísle 34,7%. Co se pak týče určitých vybraných odpadů

¹⁰⁶ S odkazem na § 6 návrhu OdpZ.

z materiálů, jako jsou papír, plast, kov a sklo, je na tom ČR lépe a míra recyklace těchto materiálů v posledních letech úspěšně stoupá (zejména co se týče obalových odpadů).¹⁰⁷

O to více překvapivá jsou data z Akčního plánu druhotných surovin, ze kterých vyplývá, že celková produkce druhotných surovin klesá.¹⁰⁸ Z toho plyne, že ačkoliv se daří zvyšovat úroveň recyklace, stále nejsou nastaveny podmínky tak, aby existovala motivace výrazně více využívat druhotné suroviny. Pokud budeme v budoucnu dosahovat předepsaného recyklačního minima, bude třeba zajistit jak zvýšenou produkci druhotných surovin, tak zvýšenou poptávku po nich, aby druhotné suroviny mohly opět vstoupit do koloběhu oběhového hospodářství.

Akční plán druhotných surovin uvádí některé konkrétní nástroje, jak tohoto dosáhnout. V jedné kategorii uvádí regulační a administrativní nástroje, druhou kategorií jsou nástroje ekonomické. *„Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že k dosažení stanovených cílů účinnějšího využívání zdrojů a zavádění principů oběhového hospodářství je potřeba zvolit vhodnou kombinaci nástrojů.“*¹⁰⁹ Jelikož se jedná o první dokument svého typu, byl Akční plán druhotných surovin zpracován pouze na období let 2015 až 2016. *„Hodnocení plnění akčního plánu bude probíhat ve dvou fázích, a to do 31. 8. 2016 a do konce platnosti Akčního plánu, do 31. 12. 2016.“*¹¹⁰ Je tak možné, že již v průběhu tohoto roku zjistíme, zda navržené nástroje přináší určité výsledky a zda se alespoň v tomto ohledu přibližujeme konceptu oběhové společnosti.

4.2. VÝROBKY Z ODPADU

4.2.1. VÝROBEK Z ODPADU VS. VEDLEJŠÍ PRODUKT

V souladu s definicí jsou výstupem procesu recyklace i určité výrobky. Jejich vznik závisí především na určení okamžiku, kdy odpad přestává být odpadem. Obecně byl tento okamžik rozebrán již výše, především v rámci průmyslové výroby však existuje velmi tenká hranice mezi tím, kdy už vzniká odpad, a mezi okamžikem, kdy vzniká tzv. vedlejší produkt, který odpadem není.¹¹¹ Rámcová směrnice o odpadech v odstavci č. 22 svých úvodních ustanovení

¹⁰⁷ Viz Zpráva o životním prostředí České republiky za r. 2014, str. 159.

¹⁰⁸ Viz Akční plán druhotných surovin, Tabulka 1 Produkce druhotných surovin v ČR 2011- 2013 na str. 13.

¹⁰⁹ Tamtéž, str. 26.

¹¹⁰ Tamtéž, str. 31.

¹¹¹ Typickými vedlejšími produkty jsou např. zmetky vzniklé při výrobě skla, kovové třísky, hobliny a zbytky ocele ze strojírenské výroby či nejrůznější „stabilizáty“ jakožto vedlejší produkty vzniklé při spalovacích procesech v uhelných elektrárnách.

mimo jiné uvádí, že vedlejší produkty patří do kategorie výrobků. Mohlo by se tedy na první pohled zdát, že náležitosti vedlejších produktů jsou náležitostem výrobků z odpadu velmi podobné. Také proto jsou v praxi pojmy často zaměňovány, z čehož vznikají mnohé spory. Samotná Rámcová směrnice o odpadech a od r. 2010 díky její transpozici i zákon o odpadech ovšem kritéria pro obě kategorie zřetelně odděluje.

Pojem vedlejšího produktu je definován v zákoně o odpadech takto:

§3 (5) Movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, se nestává odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud

- a) vzniká jako nedílná součást výroby,¹¹²*
- b) její další využití je zajištěno,¹¹³*
- 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 předpisy¹¹⁴ a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.*

Výrobek z odpadu je oproti tomu upraven v navazujícím odstavci:

§3 (6) Některé druhy odpadu přestávají být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje tyto podmínky:

- a) věc se běžně využívá ke konkrétním účelům,*
- b) pro věc existuje trh nebo poptávka,*
- c) věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky*

¹¹² Zvláštní důraz se klade na spojení „součást výroby“ - v případě *Saetti ve věci C-235/02* Soudní dvůr EU (dále SDEU) mimo jiné prohlásil, že je-li výrobní proces úmyslně nastaven tak, aby při něm vznikala určitý využitelný zůstatek z výroby, je nutno ho klasifikovat jako výrobek a nikoliv jako vedlejší produkt.

¹¹³ Zde se jedná o část, která byla do právní úpravy zanesena na základě rozsudku SDEU ve věci *C-263/05, Komise vs. Italská republika*. Výrok uvádí, že další použití určité věci či látky z výrobního procesu nemůže být pouze „možné“, nýbrž musí „jisté“, aby se jednalo o vedlejší produkt a ne pouze odpad.

¹¹⁴ Využití v souladu se zvláštními právními předpisy je myšleno jak z **hlediska technického**, tak z **hlediska environmentálního**. Proto zákon o odpadech odkazuje např. na *zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů* či na složkové předpisy na úseku ochrany životního prostředí jako např. *zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů* nebo *zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*.

- d) *využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a*
- e) *věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie.*

Již z prvních vět obou odstavců je patrný hlavní rozdíl. Vedlejší produkty se liší od výrobků z odpadu především v tom smyslu, že nikdy odpadem nebyly. Další rozdíl spočívá ve věcné podstatě příslušných pojmů. Zatímco vedlejší produkt může vznikat při výrobě, u výrobku z odpadu je vznik možný až po výrobní fázi. Důvod je zřejmý - nejprve musí vzniknout určitou činností odpad, aby mohl následně být přeměněn na příslušný výrobek.

Je-li tedy určitá věc považována za vedlejší produkt, je zcela vyňata z režimu zákona o odpadech a nepodléhá např. evidenci odpadů, pravidlům shromažďování odpadů (a dalších způsobů nakládání s odpady), povinnosti předávání osobám oprávněným k nakládání s odpady,...

Tato skutečnost samozřejmě stále častěji vede ke snahám zahrnout určité movité věci do režimu vedlejších produktů namísto režimu odpadu. V návrhu OdpZ je vedlejším produktům věnováno samostatné ustanovení § 5, kde základní kritéria zůstala stejná. S ohledem na narůstající význam vedlejších produktů v rámci odpadového hospodářství byl však přidán další odstavec, který uvádí, že „*prováděcí právní předpis může stanovit kritéria upřesňující, kdy movitá věc může být považována za vedlejší produkt.*“¹¹⁶ Důvodem pro vznik tohoto odstavce je především vypuštění § 3 odst. 7 současného Zákona o odpadech v návrhu nového. Podle toho v současnosti *musí být pro konkrétní způsoby použití vedlejších produktů a výrobků z odpadů splněna kritéria pro využití odpadů, pokud jsou stanovena.*¹¹⁷ Jak zmiňuje Důvodová zpráva k § 5 návrhu OdpZ, tato povinnost se v konečném důsledku vztahuje téměř výlučně na využívání na povrchu terénu, které je upraveno vyhláškou č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Jelikož v současnosti tedy v ČR neexistuje žádný komplexní předpis vhodný pro širší stanovení dalších kritérií přímo pro vedlejší produkty, bude jim s nejvyšší pravděpodobností v budoucnu věnována samostatná vyhláška.

¹¹⁵ Malčeková, H., Šimek, V. *Průvodce odpadovým hospodářstvím*. Praha: Linde Praha a.s., 2014, str. 29.

¹¹⁶ Viz § 5 odst. 2 návrhu OdpZ.

¹¹⁷ Viz § 3 odst. 7 OdpZ.

Současný § 3 odst. 7 OdpZ se sice vztahuje velmi často jen na použití na povrchu terénu, nicméně se domnívám, že v tomto ohledu představuje dostatečnou ochranu před možným nadměrným znečištěním životního prostředí. Nezbyvá než doufat, že nový prováděcí předpis bude klást na využití vedlejších produktů na povrchu terénu stejně přísná kritéria, která platí doposud, a zároveň konkretizuje i kritéria pro další způsoby využití, např. ve stavebnictví. V takovém případě by mohl přispět k vyšší právní jistotě v dané oblasti a zároveň být účinným vodítkem pro rozhodování krajských úřadů při posuzování povahy jednotlivých movitých věcí.

4.2.2. OKAMŽIK, KDY ODPAD PŘESTÁVÁ BÝT ODPADEM

V úvodu práce popisují obtíže, které jsou spojené s výkladem pojmu odpadu. Snadné není ani vymezení okamžik, kdy přestává být příslušná movitá věc odpadem. Stanovení kritérií pro určení, zda se jedná o výrobek z odpadu (tzn. určení okamžiku, kdy odpad přestává být odpadem), pochází především z rozsudků SDEU C-9/00 ve věci *Palin Granit* a C-304/94 ve věci *Tombesi*. Následná Rámcová směrnice o odpadech pak souhrn kritérií z jednotlivých případů formuje do jednotné podoby.¹¹⁸ Na úrovni české legislativy jsou tato kritéria stanovena ve zmíněném § 3 odst. 6 OdpZ, na který se teď zaměřím podrobněji.

a) věc se běžně využívá ke konkrétním účelům

Právě konkrétní účel často určuje, v jakých případech lze věc považovat za výrobek a v jakých je věc naopak odpadem.

b) pro věc existuje trh nebo poptávka

Ačkoliv výrobek splňuje technická kritéria, musí být zajištěn také jeho odbyt. V opačném případě by výrobek byl formálně odpadem, protože je zřejmé, že byl vyroben pouze za účelem se dané věci zbavit (jak také stanoví v definici odpadu OdpZ), a tím se i vyhnout režimu nakládání s odpadem. Odbyt musí být navíc zajištěn pro všechny takové výrobky, jak bylo stanoveno ve zmíněném případě *Palin Granit ve věci C-9/00*. Zde SDEU prohlásil, že daný materiál (konkrétně štípaný kámen) není odpadem pouze do té míry, do jaké je pokrytý jeho odbyt (resp. zdali existuje dostatečně velký relevantní trh). Zbytek materiálu je odpadem a je s ním tedy nutno jako s odpadem zacházet a ne ho skladovat pro použití pro futuro.

¹¹⁸ Viz článek 6 odst. 1 Rámcové směrnice o odpadech.

c) věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky

V tomto ohledu je stěžejním předpisem zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů, na jehož základě je prováděna příslušná certifikace.

d) využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví

Toto písmeno téměř doslovně kopíruje § 3 odst. 5 písm. d) OdpZ ohledně vedlejších produktů. Opět se tedy jedná jak o předpisy technického charakteru jako např. zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, tak o složkové předpisy na úseku ochrany životního prostředí jako jsou zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů či zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

e) věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie

Především se jedná *Narizení Rady (EU) č. 333/2011 ze dne 31. března 2011, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy určité typy kovového šrotu přestávají být odpadem ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES*. To se ale zabývá bohužel jen jedním typem odpadu, kterým je kovový šrot. Pro ostatní typy odpadu zatím přímo použitelné předpisy schází.

I přes toto poměrně podrobné vymezení kritérií, kdy odpad přestává být odpadem má úprava k dokonalosti stále daleko. Proto byl dle Důvodové zprávy k návrhu OdpZ „*oproti dosavadní úpravě v zákoně o odpadech zvolen přístup, u nějž by v praxi nemělo docházet k pochybnostem, zda věc přestala v konkrétním případě být odpadem.*“

Nutno uznat, že co se týče okamžiku, kdy odpad přestává být odpadem, byla v navrhovaném znění nového zákona o odpadech představena skutečně řada změn. Stejně jako v případě vedlejších produktů i zde byl vytvořen nový samostatný paragraf 6, který uvádí čtyři postupy, kterými je možné určit, že odpad přestane být odpadem. Dva z těchto postupů pak vedou k výrobkům z odpadu. První z možností částečně kopíruje dnešní úpravu, tedy splnění některých kritérií jako u § 3 odst. 6 OdpZ, a to **pro odpady stanovené přímo použitelným předpisem EU**. Vzhledem k tomu, že v současnosti se toto týká pouze

kovového šrotu, předpokládá tak první způsob pravděpodobně rozšíření evropské legislativy i na další druhy odpadů.

Druhý a zcela nový způsob je **udělení povolení, že věc přestává být odpadem, ze strany krajského úřadu** u odpadu, pro který nejsou doplňující kritéria stanovena.¹¹⁹ Doplňující kritéria na národní úrovni mají být opět stanovena v samostatném prováděcím předpisu a měla by směřovat především na specifické výrobky z odpadu v podobě paliv.¹²⁰ I zde se ale budou opakovat kritéria z § 3 odst. 6 OdpZ potažmo z článku 6 Rámcové směrnice o odpadech. Pro vydání povolení krajským úřadem bude jejich splnění bezpodmínečnou podmínkou. Současně jsou však do povolovacího procesu zahrnuty i dotčené orgány státní správy. Ohledně technické stránky se má vyjadřovat Ministerstvo průmyslu a obchodu, vliv na životní prostředí posoudí Česká inspekce životního prostředí a k případným dopadům na lidské zdraví je třeba stanoviska krajské hygienické stanice. Pakliže žadatel naplní všechna kritéria a obdrží kladná stanoviska od zmíněných dotčených orgánů státní správy, nebude již nic stát v cestě vydání povolení krajského úřadu.

Osobně považuji tento systém za velmi dobře nastavený. Pokud bude schválen v podobě obsažené v návrhu OdpZ, výrazně pomůže k posílení právní jistoty všech zúčastněných v rámci procesu a současně transparentním způsobem zajistí dodržení kritérií kladených na výrobky z odpadu Rámcovou směrnicí o odpadech. Ačkoli přibude odborům životního prostředí na krajských úřadech další agenda, odborná posouzení budou přenesena na uvedené dotčené orgány státní správy, a není se tak třeba obávat, že by krajští úředníci nemohli tuto oblast odborně pokrýt.

¹¹⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpadech a o změně některých zákonů na straně 121 výslovně upozorňuje, že „...pokud by krajský úřad povolil ukončení odpadového režimu u odpadu, pro který jsou stanovena doplňující kritéria evropským předpisem, šlo by o rozpor s ustanovením čl. 6 odst. 4 rámcové směrnice.“

¹²⁰ Tamtéž.

5. JINÉ ZPŮSOBY VYUŽITÍ

O něco méně vhodný způsob využití odpadů než recyklace je způsob nakládání s odpadem dle § 9a odst. 1 písm. d) OdpZ. Tím je tzv. jiné využití, například energetické využití. Za jiné využití lze označit např. kompostování biologicky rozložitelného odpadu v rámci obce. Na tento proces nelze doslovně uplatnit zákonnou definici recyklace, jelikož zde nedochází ke zpracování na výsledný materiál (kompost), ale odpad se materiálem stane přirozeným působením přírodních vlivů. Výsledný materiál však lze využít, a proto je nutno zařadit kompostování pod jiné způsoby využití.

Ze znění samotného ustanovení se může zdát, že je energetické využití postaveno na roveň ostatním způsobům jiného využití. Tak to ovšem ve skutečnosti není. Už samo vyjmutí energetického využití z definice materiálového využití odpadů v Zákoně o odpadech naznačuje, že i zde existuje preferované pořadí. V POH ČR 2015 – 2024 jsou tyto preference, alespoň co se týče směsného komunálního odpadu, potvrzeny s tím, že jedním z deklarovaných cílů je „*směsný komunální odpad (po vytrídění materiálově využitelných složek, nebezpečných složek a biologicky rozložitelných odpadů) zejména energeticky využívat v zařízeních k tomu určených v souladu s platnou legislativou.*“¹²¹ Ve skutečnosti tedy po recyklaci následuje jiné využití a energeticky využívat lze odpad, až když nepřipadají jiné způsoby využití odpadů v úvahu. Slovo „například“ tak není v § 9a odst. 1 písm. d) OdpZ úplně přesné a bylo by vhodnější energetické využití uvést až v dalším písmenu a za jiné využití přidat např. spojení „s výjimkou bezprostředního získání energie,“ což by pak kopírovalo vymezení materiálového využití odpadů. Návrh OdpZ nicméně v tomto směru dosavadní úpravu přebírá.¹²²

5.1. ENERGETICKÉ VYUŽITÍ

Energetické využití je v hierarchii výslovně uvedeno jako příklad „jiného využití.“ Již výše jsem však uvedl argumenty, proč ho nelze řadit na stejnou úroveň s jinými způsoby využití dle § 9a odst. 1 písm. d). Považuji za důležité připomenout, že i samotný Zákon o odpadech energetické využití vyděluje z definice materiálového využití odpadů.¹²³ Tato definice však zahrnuje obecně i „jiné využití.“ Je tak zřejmé, že se jednotlivé pojmy nepřekrývají a uvedení energetického využití jako příkladu „jiného použití“ na stejné úrovni

¹²¹ Viz bod 1.3.1.1.1 Závazné části POH ČR 2015 – 2024.

¹²² Viz § 9 odst. 1 písm. c) návrhu OdpZ.

¹²³ Viz § 4 odst. 1 písm. s) OdpZ.

hierarchie není příliš šťastné. Obzvláště když je energetické využití odpadů uvedeno jako příklad jediný, což může navodit dojem, že je energetické využití odpadů nejvíce významným či dokonce nejvíce preferovaným „jiným použitím.“ Je pravdou, že s dalším plánovaným omezováním odstraňování odpadů prostřednictvím skládkování bude význam energetického využití odpadů narůstat. Nelze však přistoupit na koncepci, která by stavěla energetické využití odpadů z hlediska vhodnosti na stejnou úroveň, jako třeba výše uvedené výrobky z odpadu. Hierarchie by měla být obecným principem, který jednoznačně stanoví obecné priority, a až poté může případně dojít na základě možností v praxi a v mezích zákona k určitému odchýlení.

Existuje několik způsobů, jak odpady energeticky využívat. Co se týče komunálních odpadů, nejčastěji jejich energetické využití spočívá v procesu jejich spalování, při kterém je vyráběno teplo či dokonce elektřina.¹²⁴

5.1.1. ENERGETICKÉ VYUŽITÍ VS. ODSTRANĚNÍ SPALOVÁNÍM

Právě produkce tepla či elektřiny povyšuje energetické využití odpadů do výše postavených způsobů v rámci hierarchie oproti pouhému spalování odpadu jakožto způsobu odstranění odpadů, které je nutno odlišovat. Obecně tedy může být spalování považováno jak za způsob (energetického) využití odpadů, tak za způsob odstranění.

Na toto odlišení pamatuje i zákon o odpadech, který obsahuje zvláštní ustanovení pro spalování odpadů, a to § 22 a § 23. Předně je pro jakýkoli způsob spalování odpadů v § 22 odst. 1 stanoveno, že „*odpady lze spalovat, jen jsou-li splněny podmínky stanovené právními předpisy o ochraně ovzduší a o hospodaření energií.*“ Ustanovení § 23 OdpZ pak upřesňuje, kdy se v případě spalování odpadu jedná o jeho energetické využití a kdy pouze o odstraňování. Aby se spalování odpadů dalo považovat za energetické využití způsobem uvedeným pod kódem R1 v příloze č. 3 k Zákonu o odpadech, je nutné, aby příslušné zařízení, kde spalování probíhá, dosahovalo **vysokého stupně energetické účinnosti**, jejíž výpočet je uveden v příloze č. 12 k Zákonu o odpadech.¹²⁵ Vysoký stupeň energetické účinnosti je nutno doložit již při povolovacím procesu. Rámcová směrnice o odpadech zavedla mimo jiné pravidlo, že „*podmínkou vydání povolení ke spalování nebo*

¹²⁴ Viz vysvětlení pojmu energetického využití odpadů. Dostupné z WWW: <http://vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=energeticke_vyuziti_odpadu&site=odpady>.

¹²⁵ Toto ustanovení přebírá úpravu Rámcové směrnice o odpadech, která uvádí stejné podmínky v příloze II. společně se vzorcem, který uvádí minimální energetickou účinnost.

*spoluspalování s energetickým využitím je, že energetické využití probíhá s vysokým stupněm energetické účinnosti.*¹²⁶ Spalování, které má nižší energetickou účinnost než zákonem stanovenou minimální hodnotu, je tak pouhým odstraňováním odpadu.¹²⁷ Dle výkladových ustanovení zákona o odpadech se totiž za odstraňování považuje „*činnost, která není využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie...*“¹²⁸

Podobný klíč používají i předpisy na úseku ochrany ovzduší při vymezení pojmu „spalovna odpadu“. Tento pojem používá i zákon o odpadech, ačkoli ho na žádném místě nedefinuje. Naopak v § 2 písm. p) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů spalovna odpadu definována je, a to jako „*stacionární zdroj určený k tepelnému zpracování odpadu, jehož hlavním účelem není výroba energie ani jiných produktů, a jakýkoliv stacionární zdroj, ve kterém více než 40 % tepla vzniká tepelným zpracováním nebezpečného odpadu nebo ve kterém se tepelně zpracovává neupravený směsný komunální odpad.*“ Pouze na tyto zařízení se pak vztahuje působnost Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES ze dne 4. prosince 2000, o spalování odpadů (dále jen „**Směrnice o spalování odpadů**“).¹²⁹ Účel zákona o ochraně ovzduší je však primárně regulace emisí do ovzduší, a pro účely zákona o odpadech tak definici spalovny odpadu použít nelze. Ze znění zákona o odpadech můžeme zjistit, že pojem spalovny odpadů používá bez ohledu na parametr energetického využití spalovaných odpadů.¹³⁰

¹²⁶ Viz článek 23 odst. 4 Rámcové směrnice o odpadech.

¹²⁷ Viz § 23 odst. 2 OdpZ.

¹²⁸ Viz § 4 odst. 1 písm. v) OdpZ. V Příloze č. 4 k Zákonu o odpadech o způsobech odstraňování odpadů je „**spalování na pevnině**“ uvedeno pod kódem D 10.

¹²⁹ Otázkou působnosti Směrnice o spalování odpadů se podrobně zabýval SDEU v rozsudku C-209/09 ze dne 25. února 2010 ve věci **Lahti Energia Oy**, ve kterém rozebíral klasifikaci zařízení, které je kombinací generátoru na výrobu plynu (spalováním odpadů) a elektrárny, která spaluje plyn vyrobený generátorem (kdy je takto vyrobený plyn nejprve vyčištěn). Zde SDEU uvedl, že ačkoli se jedná o jedno zařízení, nelze elektrárnu považovat za zařízení podléhající působnosti Směrnice o spalování odpadů, pakliže spaluje vyčištěný plyn. Zároveň však upozornil, že pokud by neprošel plyn procesem vyčištění, bylo by nutno označit elektrárnu dohromady s generátorem jako spoluspalovací zařízení ve smyslu čl. 3 odst. 5 Směrnice o spalování odpadů. Jelikož se jedná o rozsudek posuzující současnou technologii tepelného zpracování odpadů s prvkem využití, lze s nárůstem nejrůznějších obdobných technologií i v rámci České republiky očekávat, že bude v blízké budoucnosti dost možná sloužit jako významné interpretační vodítko při posuzování obdobných zařízení.

¹³⁰ Viz § 23 odst. 1 a odst. 2 OdpZ.

Ačkoli by spalovna odpadu mohla být výslovně definována v zákoně o odpadech pro lepší orientaci v předpisu, nepovažuji tento nedostatek za významný. Pro účely hierarchie je důležité zejména důsledně odlišit jednotlivé způsoby nakládání s odpadem, což zákon o odpadech a jeho přílohy splňují.

5.1.2. ENERGETICKÉ VYUŽITÍ V BUDOUCNU

Rozdíl mezi odstraňováním odpadů prostřednictvím spalování a energetickým využitím odpadů je i v údajích o míře využívání obou způsobů nakládání s odpadem. Zatímco od r. 2009 *podíl energeticky využitých odpadů na celkové produkci komunálních odpadů vzrostl z 6,0 % na hodnotu 11,8 %, diametrálně odlišná je situace u spalování* (bez výstupu v podobě tepla či elektřiny), *kterým je nakládáno s téměř zanedbatelným množstvím komunálních odpadů (procentuální hodnota podílu je téměř nulová).*¹³¹

Ať už bude skutečně skládkování směsného komunálního odpadu v r. 2024 skutečně zakázáno, nebo bude tento zákaz ze zákona vypuštěn, jisté je, že musí dojít k výraznému snížení tohoto způsobu nakládání s odpadem. V důsledku toho tak i míra energetického využití odpadů výrazněji poroste.¹³² Otázkou je, kolik odpadu může být takto využito, kdyby mělo být dosaženo recyklačních cílů z balíčku. V kapitole o plánech odpadového hospodářství již bylo naznačeno, že materiálové využití může výrazně ovlivnit možnosti energetického využití odpadů. V současnosti je v některých krajských plánech odpadového hospodářství naplánovaná výstavba několika ZEVO o různé roční kapacitě.¹³³ Některé zdroje uvádí možný nárůst celkové kapacity až na přibližně 2 800 000 tun ročně.¹³⁴ V současnosti je těžké odhadnout, zdali je tato kapacita přehnaná s ohledem na budoucí množství směsného komunálního odpadu, nebo zda je naopak nedostatečná. Odpověď na tuto otázku je závislá na mnoha faktorech, jako je úspěšnost koncepcí na snižování produkce odpadů, budoucí míra třídění a především nastavení nové legislativy, která je v současnosti připravována.

¹³¹ Viz Zpráva o stavu životního prostředí za r. 2014, str. 154.

¹³² Viz Prognóza nakládání s potenciálním směsným komunálním odpadem v POH ČR 2015 – 2024 na str. 64.

¹³³ Např. v Komořanech o kapacitě 150 000 tun směsného komunálního odpadu ročně, Krajské integrované centrum využívání komunálních odpadů v Moravskoslezském kraji – Karviné s plánovanou kapacitou cca 200 000 t/rok, ZEVO v Chebu o kapacitě 20 000 t/rok a několik dalších. Dostupné např. z WWW: <http://www.ecmost.cz/clanky.php?page=verejne_projednavani_evo>.

¹³⁴ Dostupné z WWW: <<http://oenergetice.cz/technologie/teplo/zarizeni-pro-energeticke-vyuziti-odpadu-spalovny/>>.

Momentální nastavení v POH ČR 2015 – 2024 a připravovaného nového zákona o odpadech, jak jsem výše popsal, spíše straní energetickému využití odpadů, zatímco nejnovější evropské cíle materiálového využití opomíná. Pakliže zatím nevíme s jistotou, jaký vliv může mít toto nastavení na cíle oběhového hospodářství, bylo by patrně vhodné podporovat nejprve zařízení, která mohou být jakýmsi kompromisem, než budou známa relevantní data po několika letech účinnosti POH ČR 2015 – 2024. Kompromisní řešení zmiňují např. autoři článku *Spalovny odpadu – odpad jako palivo*, když zdůrazňují potřebu, *aby byly spalovny stavěny nikoli jako samostatné teplárny využívající odpad jako palivo, ale aby byly součástí integrovaného zařízení, které odpady především třídí pro jejich další využití a kde je spálení pouze jedna z alternativ, nikoli s nejvyšší prioritou.*¹³⁵

Při případném navyšování kapacity se jeví jako nejekonomičtější a nejméně administrativně náročné řešení navýšit kapacitu již stávajících ZEVO. Vybudování zcela nových je značně nákladné a především může trvat velmi dlouhou dobu.¹³⁶ Má – li být tedy v blízké budoucnosti část odpadu odkloněna ze skládek i směrem k energetickému využití, je vhodnější zvolit postup, při kterém bude možno dosáhnout navýšení kapacity v dohledné době. Jako taková se jeví dostavba dalších částí již fungujících ZEVO, což je řešení s nepochybně menšími dopady na životní prostředí než stavba zařízení „na zelené louce.“

¹³⁵ Baláš, M., Skála, Z. a Lisý, M.: *Spalovny odpadu – odpad jako palivo*, 2014- 10- 27. Dostupné z WWW: <<http://energetika.tzb-info.cz/energie-z-odpadu/11897-spalovny-odpadu-odpad-jako-palivo>>.

¹³⁶ Důkazem budiž článek *Veřejné projednání plánované výstavby spalovny odpadů v Komořanech*, který zmiňuje, že veřejné projednání projektu ZEVO v Komořanech proběhlo již v r. 2011, přičemž do dnešní doby projekt stále nemá stavební povolení a stále se potýká se silným odporem místní veřejnosti. Dostupný z WWW: <http://www.ecmost.cz/clanky.php?page=verejne_projednavani_evo>.

6. ODSTRANĚNÍ ODPADŮ

Nejméně vhodným způsobem, jak lze s odpady nakládat, je dle hierarchie odstranění odpadů. V § 4 odst. 1 písm. v) OdpZ je definováno jako „činnost, která není využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie; v příloze č. 4 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů odstranění odpadů.“ Jednotlivých způsobů odstranění uvádí příloha č. 4 k zákonu o odpadech demonstrativně patnáct. Co se ale týče směšného komunálního odpadu, můžeme říci, že pokud je odstraňován, děje se tak téměř bezvýhradně prostřednictvím skládkování,¹³⁷ které spadá do kategorie D 1 *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu* a ve velmi omezené míře je odpad také spalován.¹³⁸ Z toho důvodu se v rámci kapitoly zaměřím pouze na skládkování.

6.1. SKLÁDKOVÁNÍ ODPADU

Omezení skládkování jakožto nejméně vhodného způsobu nakládání s odpadem dle hierarchie je dlouhodobým cílem ochrany životního prostředí v oblasti nakládání s odpady. Někdy je dokonce zmiňován cíl nulového odkládání odpadu na skládky. Tento cíl však nelze brát doslovně. Určité procento z celkové produkce odpadů totiž bude muset být vždy odstraněno prostřednictvím skládkování, protože ho zkrátka nelze jakýmkoli způsobem využít (např. určité druhy popelu). Upřesnění lze nalézt například už v Sedmém akčním programu životního prostředí, který si klade za cíl do r. 2020, „aby bylo skládkování omezeno na zbytkový odpad (tj. nerecyklovatelný a či jinak nevyužitelný) odpad.“¹³⁹

V nedávné minulosti však byla škála způsobů nakládání s odpadem ještě poměrně omezená, a protože technologie pro jiné způsoby nakládání s odpadem ještě nebyly tolik vyvinuté, byl odpad především odkládán na skládky. Nejvýznamnějšímu způsobu odstranění odpadů je tak věnována i samostatná *Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999, o*

¹³⁷ Viz POH ČR 2015 – 2024, str. 24, kde je uvedeno, že „u komunálních odpadů dlouhodobě dominuje odstraňování skládkováním.“

¹³⁸ Viz Zpráva o stavu životního prostředí za r. 2014, str. 153, Tabulka 1, dle které činil v r. 2014 podíl komunálních odpadů odstraněných spalováním **0,07 %** ve vztahu k celkové produkci komunálních odpadů.

¹³⁹ Viz Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ (Sedmý akční program), Příloha, odst. 43 písm. d). Dostupné z WWW: <http://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/b8e613ef-76de-11e3-b889-01aa75ed71a1/language-cs>.

skládkách odpadů. Zde je také uvedeno základní rozdělení druhů skládek, které obsahuje 3 kategorie:

- *skládky nebezpečných odpadů*,
- *skládky odpadů neklasifikovaných jako nebezpečné*, (např. komunální odpad)
- *skládky inertních odpadů*.¹⁴⁰

Toto rozdělení prakticky kopíruje i vnitrostátní úprava v ČR, konkrétně Vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

Samotný pojem „skládka“ je však definován v Zákoně o odpadech, a to takto: *Pro účely tohoto zákona se rozumí skládkou zařízení zřízené v souladu se zvláštním právním předpisem¹⁴¹ a provozované ve třech na sebe bezprostředně navazujících fázích provozu, včetně zařízení provozovaného původcem odpadů za účelem odstraňování vlastních odpadů a zařízení určeného pro skladování odpadů s výjimkou skladování odpadů podle písmene h).*¹⁴²

Nových skládek odpadů neklasifikovaných jako nebezpečné (tedy pro komunální odpad) vzniká oproti dřívějšímu čím dál méně, a to díky více důvodům.¹⁴³ Patrně nejvýznamnější je pozitivní trend, že množství odpadů ukládaných na skládky klesá,¹⁴⁴ a to i přes fakt, že produkce odpadů zůstává v posledních letech přibližně stejná. V tomto ohledu lze říci, že se tak daří do jisté míry dodržovat princip hierarchie. Přesto zde zůstává stále prostor pro další snížení míry skládkování. V současné době se tak ještě zvýšilo úsilí při hledání řešení, jak toho dosáhnout. Jedním z možných administrativně právních nástrojů¹⁴⁵, ke kterému přistoupila i Česká republika¹⁴⁶, je úplný zákaz skládkování směsného komunálního odpadu, tzv. landfill ban.

¹⁴⁰ Viz článek 4 Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999, o skládkách odpadů. Dostupná z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:31999L0031>.

¹⁴¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴² Viz § 4 odst. 1 písm. i) OdpZ.

¹⁴³ Jedním z nich je např. i zásada z bodu 1.3.1.1.1 závazné části POH ČR 2015 – 2024: „*Významně omezit skládkování směsného komunálního odpadu.*“

¹⁴⁴ Viz Zpráva o stavu životního prostředí za r. 2014, str. 153.

¹⁴⁵ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 37.

¹⁴⁶ Viz § 21 odst. 7 OdpZ: „*Na skládky je od roku 2024 zakázáno ukládat veškerý směsný komunální odpad a recyklovatelné a využitelné odpady stanovené prováděcím právním předpisem.*“ Toto ustanovení

Je však možné touto cestou dospět k co nejvyššímu souladu s hierarchií? Z údajů ze zemí, které landfill ban již dříve zavedly, plyne, že tomu tak nemusí být. Zákaz skládkování platí v sedmi evropských státech, které lze z většiny považovat za státy, kterým se v oblasti ochrany životního prostředí dlouhodobě daří dosahovat nejlepších výsledků v Evropě. Jedná se o Rakousko, Dánsko, Německo, Nizozemí, Švédsko, Norsko a Švýcarsko. Z dostupných dat porovnávajících míru recyklace a spalování odpadu v roce před zavedením zákazu skládkování v daném státě a v r. 2013 vyplývá, že ve dvou ze sedmi států dokonce míra recyklace klesla.¹⁴⁷ Naopak téměř ve všech zemích velmi výrazně stoupla míra spalování odpadů. Na tomto místě je třeba si připomenout, že spalování odpadů ve smyslu zákonné definice spadá pod odstranění odpadů. Část odpadů byla tak přeměrována ze skládek do zařízení na pouhé spalování odpadů a ne jejich energetické využití.¹⁴⁸ Tím pádem tato část ani není využívána vhodnějším způsobem dle hierarchie. I kdyby však všechny odpady odkloněné ze skládek byly energeticky využívány v příslušných zařízeních, nelze tento fakt z dnešního pohledu brát jako čistě pozitivní. V daných zemích vznikl rozsáhlý systém ZEVO v době, kdy byly jiné technologické možnosti a tím pádem i jiné priority v rámci nakládání s odpadem.

Nejnovější koncept nakládání s odpady v podobě oběhového hospodářství již s výstavbou nových ZEVO počítá pouze v omezené a nezbytné míře, jak bylo uvedeno výše. Tím je tak jasně vyjádřen negativní postoj Evropské unie k energetickému využití odpadů. Jestliže zkušenosti z uvedených sedmi zemí naopak ukazují na výrazné navýšení spalování odpadů po představení zákazu skládkování, je zřejmé, že tento zákaz není cestou k oběhovému hospodářství. Protože stojí Česká republika před rozhodnutím, jakými způsoby dosáhnout evropských recyklačních cílů, domnívám se, že by bylo vhodnější zákaz skládkování ze

zavedla do Zákona o odpadech novela č. 229/2014 účinná od 1. ledna 2015. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=82766&recShow=0&nr=229~2F2014&rp=15#parCnt>

¹⁴⁷ Viz Zerowaste Europe. Press Release: Landfill ban? A false path to a circular economy, 9. listopadu 2015. Dostupné na WWW: <<https://www.zerowasteurope.eu/2015/11/press-release-landfill-ban-a-false-path-to-a-circular-economy/>>.

¹⁴⁸ V příslušné statistice je používán pojem „incineration“ tedy v překladu „spalování odpadu.“ Rámcová směrnice o odpadech si v preambuli v odst. 20 klade za cíl upřesnit, *kdy je spalování pevného komunálního odpadu energeticky účinné a lze je považovat za způsob využití*. Spalování odpadů tak může být jak způsobem odstranění dle Přílohy I. Rámcové směrnice o odpadech, nebo způsobem využití za podmínek uvedených v Příloze II.

zákonu vypustit, jelikož se ukazuje jako neefektivní řešení nakládání s odpady s ohledem na aktuální priority.

6.2. EKONOMICKÉ NÁSTROJE V RÁMCI SKLÁDKOVÁNÍ

V přímé souvislosti se skládkami odpadů jsou uplatňovány tři hlavní ekonomické nástroje. Prvním z nich je finanční zajištění první fáze provozu skládky.¹⁴⁹ „*Provozovatel skládky je povinen před zahájením první fáze provozu skládky...zabezpečit prostředky k odstranění případné škody způsobené provozem skládky nebo její části v první fázi provozu skládky, resp. z důvodu ukončení provozu během první fáze provozu skládky.*“¹⁵⁰ Typickými způsoby zajištění jsou pak pojištění za škodu na životním prostředí, uložení částky ve výši nutných nákladů na odstranění škod na zvláštní účet či vystavení záruky oprávněnou právnickou osobou.¹⁵¹ Naopak pro účely pozdějších fází provozu skládky slouží druhý nástroj, kterým je povinné vytváření finanční rezervy pro rekultivace a asanace skládek.¹⁵² Z hlediska hierarchie jsou však nejvýznamnějším ekonomickým nástrojem v rámci skládek **poplatky za ukládání odpadu na skládku dle § 45 OdpZ.**

Poplatek za ukládání na skládku je jedním z případů promítnutí **principu znečišťovatel platí**¹⁵³ v Zákoně o odpadech.¹⁵⁴ Poplatek se skládá ze dvou složek; základní, která se platí za uložení odpadu a rizikové za uložení nebezpečného odpadu. Sazba základního poplatku za ukládání komunálních a jiných (krom nebezpečných) odpadů nyní činí 500 Kč/t. Jedním z účelů poplatku je znevýhodnit skládkování jakožto nejméně vhodný způsob nakládání s odpadem dle hierarchie,¹⁵⁵ a odklonit tak co nejvyšší množství odpadů ze skládek směrem k vhodnějším způsobům nakládání. Proto MŽP navrhuje do budoucna poplatky zvyšovat, jak již v r. 2011 doporučovala Evropská komise v souvislosti s implementací evropské odpadové legislativy,¹⁵⁶ přičemž u využitelných odpadů se má jednat o zvýšení až na 1850 Kč/t

¹⁴⁹ Viz § 48a OdpZ.

¹⁵⁰ Viz JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, str. 471.

¹⁵¹ Tamtéž.

¹⁵² Viz § 49 až § 52 OdpZ.

¹⁵³ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 52.

¹⁵⁴ Viz § 45 odst. 1 OdpZ: „*Za ukládání odpadů na skládky je původce povinen platit poplatek.*“

¹⁵⁵ Resp. slouží jako „*stimulační faktor pro původce, aby preferovali jiné možnosti nakládání s odpady (využití)*“. Viz JIRÁSKOVÁ, I., SOBOTKA, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. Praha: Linde, 2005, str. 129.

¹⁵⁶ Roadmap for Czech Republic. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/CZ_Roadmap_FINAL.pdf>.

v r. 2023.¹⁵⁷ Zvyšující se poplatek by měl splnit účel a odklonit část odpadů ze skládek, a dle mého názoru je tak správným krokem.

Na tomto místě je však třeba i zdůraznit, že samotné zvýšení poplatku za ukládání odpadu na skládky není dostatečné. Již v současné době se objevují kritické hlasy k absenci poplatků za spalování odpadu, které zatěžuje životní prostředí emisemi. Výše uvedený model oběhového hospodářství navíc nepočítá v základním modelu se spalováním odpadů a zdůrazňuje též jeho omezení na nejnižší možnou míru. Proto je nezbytné, aby současně se zvýšením poplatku za ukládání odpadu na skládky byl zaveden poplatek i za jeho spalování,¹⁵⁸ aby byla zároveň zvýšena motivace k hledání řešení maximálního materiálového využití odpadů, a bylo tak zajištěno nakládání s odpadem dle principu hierarchie i do budoucna.

¹⁵⁷ Viz Příloha č. 8 návrhu OdpZ.

¹⁵⁸ Poplatek za spalování odpadů je zaveden i ve Francii, Vlámku, Nizozemí, či Dánsku. Zde je např. poplatek ještě rozdělen na spalování s energetickým využitím a bez něj, jinde je poplatek pro veškeré spalování jednotný. Poplatek za spalování odpadů je v těchto zemích vždy nižší než poplatek za skládkování a důsledně tak naplňuje smysl hierarchie. Viz Použití ekonomických nástrojů v oblasti nakládání s odpady – Závěrečná zpráva ze dne 10. dubna 2012. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf>.

ZÁVĚR

Téma nakládání s odpady čím dál více nabývá na významu. I přes jednoznačné zlepšení za dobu, kdy je nakládání s odpady regulováno, je zatížení životního prostředí stále významné. Lidská populace stoupá, zatímco zásoby surovin na planetě ubývají. Jelikož je již zřejmé, že odpad může představovat také surovinu, je třeba vyvinout maximální úsilí, aby v co největší míře šetřil suroviny primární. Jedině tak lze zajistit, aby i odpadová politika přispěla k naplnění myšlenky trvale udržitelného rozvoje a budoucí generace mohly také uspokojovat své potřeby. Proto byla formulována i Hierarchie. Ve své práci jsem poukázal na některé právní aspekty, které je třeba dle mého názoru v rámci jednotlivých fází Hierarchie dořešit. Několik možných řešení, která by zajistila důslednější dodržování Hierarchie v praxi, je pak v textu také navrženo.

Z mého pohledu je dobře, že návrh OdpZ ze základní podoby Hierarchie vynechal předcházení vzniku odpadů, protože se nejedná o způsob nakládání s odpadem. Místo toho naznačuje, že snaha o předcházení vzniku odpadů by měla být samozřejmá a stát jaksi nad samotnou Hierarchií. To však neznamena, že předcházení vzniku odpadů představuje pouze deklaratorní princip. V Rámcové směrnici o odpadech i v Programu předcházení vzniku odpadů jsou navržena konkrétní opatření, jak lze vzniku odpadu předcházet. Jako nejúčinnější se mi jeví dvě řešení. Prvních z nich je požadavek použití nejlepších dostupných nízkoodpadových technik v příslušných zařízeních v rámci procesu integrovaného povolování. Druhé řešení je uplatňování rozšířené odpovědnosti výrobce, která ukrývá velký potenciál, pokud jde o přecházení vzniku odpadů. Česká republika plní v této oblasti povinnosti stanovené na evropské úrovni. Protože je Program předcházení vzniku odpadů teprve prvním dokumentem svého druhu, až čas ukáže, která opatření se osvědčují, a kde jsou stále rezervy.

Už nyní můžeme s jistotou říci, že rezervy existují v rámci přípravy k opětovnému využití. Jedná se zejména o rezervy legislativní. Je třeba vytvořit takové podmínky, za kterých by bylo možno určité movité věci opětovně použít, aniž by vstoupily do režimu odpadu. A pokud se tak již stane, musí být zřejmé, kdy přestávají být movité věci odpadem poté, co prošly procesem přípravy k opětovnému použití. Systém by pak měl umožnit, aby byly takové movité věci bez větších překážek předávány do míst, kde mohou najít své další uplatnění.

Jestliže nelze dané věci použít ke stejnému účelu, ke kterému byly původně určeny, je nejvhodnější je dle Hierarchie recyklovat a v podobě druhotné suroviny pak následně znovu

uvést do dalšího životního cyklu, jak naznačuje i model oběhového hospodářství. Druhotná surovina dosud nemá svou legální definici. Akční plán druhotných surovin tak zmínil její vytvoření jako jednu z priorit. Ve čtvrté kapitole jsem představil možný pohled na pojem druhotné suroviny z právního hlediska. Na základě veškerých relevantních zdrojů a na základě jejich jazykového a teleologického výkladu se domnívám, že je nutno jednoznačně říci, že druhotná surovina není odpadem. Toto je jeden z faktorů, který může ve výsledku ovlivnit úroveň recyklace v České republice.

Za výstupy z procesu recyklace jsou považovány i výrobky z odpadu. Zde je nejdůležitější definování okamžiku, kdy odpad přestává být odpadem. V § 3 odst. 6 OdpZ jsou dána určitá kritéria, která jsem výše rozebral. U některých kritérií panují nejasnosti ve výkladu stejně jako v rámci průběhu procesu vzniku výrobku z odpadu. Považuji za jednoznačně pozitivní, že mezi připravovanými legislativními dokumenty je i samostatná prováděcí vyhláška, která se má soustředit na okamžik, kdy odpad přestává být odpadem.

Co se týče recyklace určitých vybraných složek odpadu, nevede si Česká republika v porovnání s ostatními členskými státy Evropské unie špatně. Stále však zaostává v recyklaci celkové hmotnosti směsného komunálního odpadu. Nedávno nastavené cíle úrovně recyklace v budoucích letech na tento fakt, bohužel, nereagují.

Naopak energetickému využití komunálního odpadu jakožto tzv. „jinému využití“ ve smyslu §9a odst. 1 písm. d) OdpZ jsou v koncepčních nástrojích či návrhu OdpZ vytvořeny příznivé podmínky. Výše jsem rozebral, jakým způsobem se liší různé druhy spalování odpadů. Pokud při spalování dochází i k energetickému využití, jde o pozitivní jev, který také staví tento způsob využití na hierarchii výše než spalování či skládkování jakožto způsoby odstranění odpadů. Na druhou stranu by mělo být energetické využití v blízké budoucnosti po eliminaci skládkování omezováno, pokud chceme důsledně dodržovat koncept hierarchie. Ačkoli to POH ČR 2015 – 2024 na některých místech deklaruje, konkrétní opatření na místech jiných společně s návrhy budoucí odpadové legislativy tomu neodpovídají.

V krátkodobém časovém horizontu i nadále zůstává prioritou omezení množství směsného komunálního odpadu ukládaného na skládky. Kromě legislativních nástrojů mají k tomuto cíli opět napomoci i ekonomické nástroje. Jedním z konkrétních opatření je plánované zvýšení poplatku za ukládání odpadu na skládky. Myslím, že už v této chvíli by však s ohledem na hierarchii a budoucí vývoj v oblasti nakládání s odpadem měla být alespoň zmíněna možnost zavedení poplatku za spalování odpadů.

Při pohledu na dostupná data z minulých let můžeme říci, že se daří naplňovat dílčí cíle odpadového hospodářství vedoucí k vysoké úrovni ochrany životního prostředí. V rámci legislativní situace dochází v Evropské unii a zejména v České republice k významnému přechodu. Koncepční nástroje již byly vytvořeny, nyní jsou tvořeny i právní předpisy v čele s novým zákonem o odpadech. Zatím nebyly vytyčeny ambicióznější cíle s důrazem na vyšší stadia hierarchie, což bude třeba brzy napravit. Doufám, že na konci transformace odpadové legislativy budou vytvořeny podmínky, které umožní pokračování v dosavadních pozitivních trendech, a zároveň umožní přechod ke konceptu oběhového hospodářství.

SEZNAM ZKRATEK:

- **EU** Evropská unie
- **SDEU** Soudní dvůr Evropské unie
- **ČR** Česká republika
- **OdpZ** Zákon o odpadech
- **ZVZ** Zákon o veřejných zakázkách
- **OZ** Občanský zákoník
- **POH** Plán odpadového hospodářství
- **PPVO** Program předcházení vzniku odpadu
- **MŽP** Ministerstvo životního prostředí
- **ČIŽP** Česká inspekce životního prostředí
- **ZEVO** Zařízení pro energetické využití odpadu
- **BAT** Best available techniques

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ:

Literatura:

- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.
- JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6.
- DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015. ISBN 978-80-87975-31-2.
- JIRÁSKOVÁ, I., SOBOTKA, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-317-3.
- MALČEKOVÁ, H., ŠIMEK, V. *Průvodce odpadovým hospodářstvím*. Praha: Linde Praha a.s., 2014. ISBN 978-80-7201-905-2.
- BUGGE, H. G. & VOIGT, C. *Sustainable Development in International and National Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2008. ISBN 978-90-76871-84-4

Judikatura SDEU:

- Rozsudek SDEU ze dne 18. dubna 2002 ve věci C-9/00 Palin Granit Oy a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus.
- Usnesení SDEU ze dne 15. 1. 2004 ve věci C-235/02 Marca Antonia Saettiho a Andree Fredianiho.
- Rozsudek SDEU ze dne 18. prosince 2007 ve věci C-263/05 Komise vs. Italská republika.
- Rozsudek SDEU ze dne 19. června 2003 ve věci C-444/00 Mayer Parry Recycling Ltd.
- Rozsudek SDEU ze dne 25. února 2010 ve věci C-209/09 Lahti Energia Oy.

Legislativa a koncepční dokumenty:

- Směrnice Rady směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/2008/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.

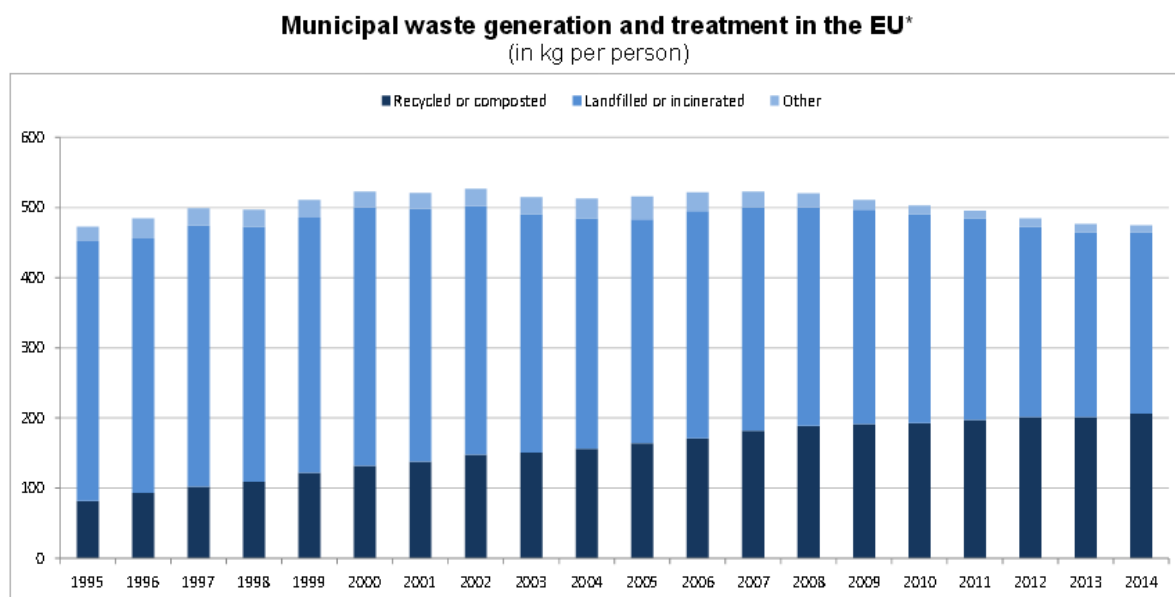
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES ze dne 4. prosince 2000, o spalování odpadů.
- Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999, o skládkách odpadů.
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů.
- Nařízení vlády č. 352/2014 Sb. o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024.
- Politika druhotných surovin České republiky schválená vládou ČR dne 15. září 2014. Dostupná z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument153352.html>>.
- Akční plán druhotných surovin. Dostupný z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument160364.html>>.

Internetové zdroje:

- http://www.mzp.cz/cz/zakon_o_odpadech_vecny_zamer
- www.cenia.cz
- <https://www.zerowasteurope.eu/2015/11/press-release-landfill-ban-a-false-path-to-a-circular-economy>
- http://www.ecmost.cz/clanky.php?page=verejne_projednavani_evo
- <http://oenergetice.cz/technologie/teplo/zarizeni-pro-energeticke-vyuziti-odpadu-spalovny/>
- <http://www.sberne-dvory.cz/hledani-na-mape/>
- http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics#Further_Eurostat_information
- http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf
- <http://vytapani.tzb-info.cz/tabulky-a-vypocty/11-vyhrevnosti-paliv>
- <http://energetika.tzb-info.cz/energie-z-odpadu/11897-spalovny-odpadu-odpad-jako-palivo>

PŘÍLOHA Č. 1

Produkce směsného komunálního odpadu v EU v letech 1995-2014 (v kg na obyvatele)



* EU aggregate excluding Croatia for the years 1995 to 2006.

Zdroj: *Statistiky komunálního odpadu Eurostatu. Dostupné z WWW:*
<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics#Further_Eurostat_information>.

PŘÍLOHA Č. 2

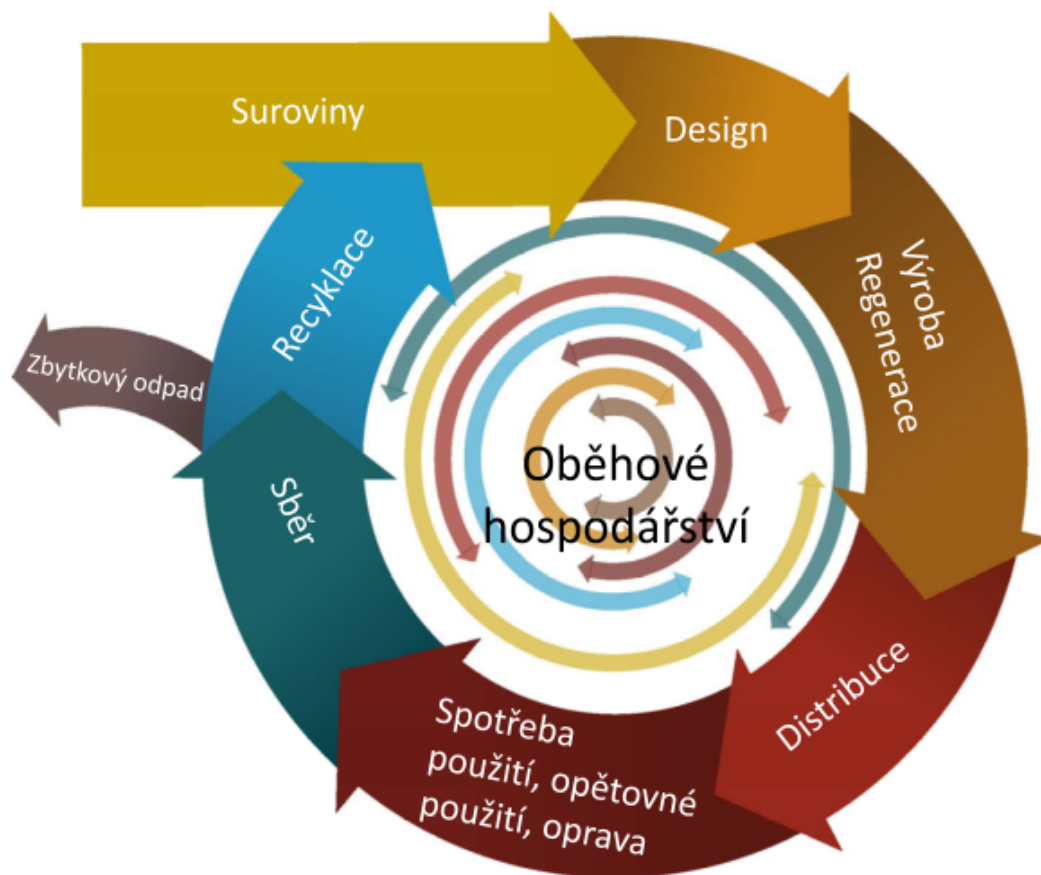
Hierarchie způsobů nakládání s odpady



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

PŘÍLOHA Č. 3

Model oběhového hospodářství



Zdroj: Směrem k oběhovému hospodářství: program nulového odpadu pro Evropu. KOM (2014) 398, v konečném znění ze dne 10. prosince 2014.

SUMMARY

Legal aspects of waste hierarchy

The purpose of my thesis is to describe each of the levels of waste hierarchy, the connections among them and to show how are the rules of waste hierarchy incorporated into Czech national legislation and the relevant national conceptions. There is a number of revisions proposed for improving the regulations where it is found necessary.

The thesis is divided into six chapters excluding the introduction and the conclusion. The first chapter is focused on the development of waste hierarchy in EU and The Czech Republic providing a view on the prepared waste legislation as well. The second chapter is an analysis of waste management plans which are supposed to set the goals and the provisions for future waste management with respect to the waste hierarchy. The emphasis is on the Waste Management Plan of The Czech Republic for the period from 2015 to 2024. Particularly, it is compared how the long term standards of recycling of this plan reflect the most recent standards of recycling as set in Circular Economy Package published by European Commission at the end of last year.

Further parts relate to each level of the waste hierarchy. The description of current trends within each of the levels is included and there are several legal aspects accented which are ambivalent and often leads to interpretation difficulties. It is also the aim of this thesis to attempt to define a number of terms used in a lot of waste management documents with no legal definition such as secondary raw materials or waste products.

The conclusion contains summary of the research and presents the author's opinion on the future development of waste management in The Czech Republic. There is an indication, how can waste management develop according to the actual setting of legislation and the proper conceptions and it is complemented by several suggestions what to improve to redirect the Czech waste management towards a circular economy.

ABSTRAKT

Cílem mé práce je rozebrat podmínky, které vytváří hlavní koncepční dokumenty a právní předpisy na úseku odpadového hospodářství pro naplnění hierarchie způsobů nakládání s odpady. V práci upozorňuji na některá slabá místa jak samotné hierarchie, tak příslušných právních dokumentů. Zvýšený důraz je kladen především na aspekty různých druhů využití odpadů, které je v dnešní době prioritou při nakládání s odpady. Upozorňuji na rozdíly odlišující jednotlivé způsoby nakládání s odpady a zároveň na některé spojitosti v rámci hierarchie. V rámci dílčích shrnutí a především v závěru práce se pokouším nastínit, jak by mohla vypadat ideální právní úprava nakládání s odpadem v České republice v krátkodobém i dlouhodobém výhledu, aby odpovídala unijním požadavkům.

ABSTRACT

The purpose of my thesis is to analyse the conditions adjusted in main conceptions and in the legislation of waste management for accomplishing the goals of waste hierarchy. I point out some of the weaknesses of the waste hierarchy itself and the relevant legislation as well. The emphasis is on some aspects of different means of recovery of waste which is the priority in terms of waste management nowadays. I describe the differences between the individual ways of waste management and at the same time I describe the links throughout the whole waste hierarchy. Within partial summaries and especially in the conclusion I attempt to outline the ideal regulation on the waste management in The Czech Republic for next short and long term period so it matches the requirements of EU legislation.

Klíčová slova: Odpad, Hierarchie způsobů nakládání s odpadem, Oběhové hospodářství
Keywords: Waste, Waste hierarchy, Circular economy