

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Pavína Volkeová

**Právní aspekty odpadového hospodářství
v kontextu rozvoje obcí**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.

Katedra: Práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 7. 6. 2024

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 122 869 znaků včetně mezer.

Pavλίna Volkeová

V Praze dne 7. 6. 2024

Děkuji tímto vedoucí mé diplomové práce JUDr. BcA. Tereze Fabšíkové, Ph.D. Především za její drahocenné a podnětné rady, její ochotu a čas strávený při konzultacích. Dále bych na tomto místě ráda vyjádřila díky mé rodině, která mě během studia podporovala.

Obsah

Úvod.....	1
1. Odpad z pohledu práva životního prostředí	3
1.1. Odpad a základní pojmy s ním související.....	6
1.1.1. Odpad a vedlejší produkt.....	7
1.1.2. Původce odpadu	9
1.1.3. Komunální odpad	10
1.1.4. Nakládání s odpadem	11
1.1.5. Obec	12
1.2. Odpadové hospodářství.....	14
1.3. Předcházení vzniku odpadu.....	17
1.3.1. Regulace obalů výrobků.....	18
1.3.2. Některé další činnosti předcházení odpadu na komunální úrovni.....	20
2. Nástroje ochrany životního prostředí týkající se oblasti odpadů	25
2.1. Koncepční nástroje.....	25
2.1.1. Plán odpadového hospodářství.....	26
2.2. Administrativně - právní nástroje.....	28
2.2.1. Povolení.....	30
2.2.2. Kontrola.....	31
2.3. Ekonomické nástroje	32
2.3.1. Poplatek za nakládání s komunálním odpadem	33
3. Role obcí v odpadovém hospodářství	38
3.1. Obecní systém pro nakládání s odpadem	39
3.1.1. Zapojení osob provozující podnikatelskou činnost do systému obce	40
3.1.2. Nakládání s obalovým odpadem jako součást obecního systému a zálohování	41
3.2. Obec a přestupky při nakládání s odpady.....	43
3.3. Skládkování s vyhlídkou zákazu do roku 2030.....	44
4. Dobrovolné nástroje	46

4.1. Reuse	46
Závěr.....	50
Seznam použitých zdrojů	52
Seznam použité literatury	52
Seznam použitých internetových zdrojů	53
Seznam použitých právních předpisů.....	56
Seznam použité judikatury	57
Seznam ostatních zdrojů.....	57
Seznam Příloh:	58
Příloha A	59
Příloha B.....	60
Příloha C.....	61
Příloha D	62
Příloha E.....	63
Abstrakt	64
Klíčová slova.....	64
Abstract	65
Key words	65

Úvod

Celý svůj dosavadní život se zajímám o stav životního prostředí a není mi lhostejné, v jakém stavu přenecháme planetu budoucím generacím. Rozhodla jsem se proto věnovat tématu, jak je uvedeno v samotném názvu práce, které shrnuje právní aspekty odpadového hospodářství s ohledem na zapojení obcí. Na stav životního prostředí působí několik faktorů, z nichž je bohužel smutnou pravdou, že s většinou těchto negativních faktorů je spojena činnost člověka. Ten po sobě zanechává v průběhu historie čím dál tím výraznější stopy a některé z nich, například neustále zvyšující se produkce množství odpadů, mohou mít fatální vliv na všechny složky životního prostředí. Vzniku odpadu nikdy nebude možné stoprocentně předejít a zánik většiny odpadu závisí na různě pomalém postupu likvidace. S vědomím toho vystává potřeba alespoň všechny stádia odpadu od jeho vzniku, nakládání s ním, až po ukončení odpadového režimu, co nejlépe právně regulovat a předcházet tak bezohlednému ničení životního prostředí.

Považuji za důležité zde věnovat úvodem pár slov jednomu významnému člověku, jenž mě inspiroval od mladých let k úctě k živočichům, přírodě a životnímu prostředí jako takovému. Svůj život zasvětil prozkoumáváním a zdokumentováním přírody na naší planetě a nyní se ve svých důchodových letech pokouší zapůsobit na společnost alarmujícími zprávami a potřebou do budoucna nastolit udržitelné chování celé společnosti. Výše zmíněnou osobou je David Attenborough, který dokázal za svůj život poutavým způsobem zprostředkovávat záběry přírody z celé planety a nyní se mu úspěšně podařilo tématem ekologie oslovit řadu lidí, kteří by o ekologii jinak žádný zájem neprojevíli. To mimo jiné nepochybně přispělo k zvyšujícímu se množství diskusí na téma ochrany životního prostředí a regulování jednotlivých složek a oblastí, které je mohou ohrožovat. Ve své knize *Život savců* uvedl zamyšlení hodnou ideu,¹ a to „*Místo kontrolování životního prostředí ve prospěch populace je možné na čase začít kontrolovat populaci a umožnit tak přežití životního prostředí.*“² Tato myšlenka dle mého subjektivního názoru v sobě zahrnuje koncept, který se uplatňuje při tvorbě regulací, které mají za cíl chránit životní prostředí před negativními zásahy do něj. Tedy i právní regulaci upravující oblast odpadů.

¹ ATTENBOROUGH David. *The Life of Mammals*. Princeton University Press, 2002. ISBN 0-691-11324-6. s. 309.

² V originálním znění: „*Instead of controlling the environment for the benefit of the population, perhaps it's time we control the population to allow the survival of the environment.*“.

Společnost si začala uvědomovat potřebu zavést a následně dodržovat omezení, která by měla za následek snížit produkci znečištění a ohrožení přírody a tím i lidí samotných. Postupně tato omezení a obecná pravidla byla zakotvena v právních řádech, a proto se v současné době již pro většinu lidí stalo běžným dbát v rámci každodenní činnosti na ochranu životního prostředí - například vyhazováním skleněného odpadu do zelených kontejnerů určených k jejich recyklaci nebo omezením používání jednorázových obalů.³ Stejnou měrou museli na zavedená obecná pravidla týkající se odpadového režimu reagovat i samosprávné celky, které svou činností mají povinnost zajistit pro své občany podmínky vedoucí ke správnému nakládání s odpadem.

Cílem této práce je zodpovědět otázku, jak obce ovlivňují nakládání s odpady a jakou představují roli v rámci odpadového hospodářství. S tímto cílem zároveň souvisí získání a přehledné utřídění informací z relevantních pramenů dle jednotlivě uvedených kapitol. Zároveň bych ráda zaměřila pozornost na vybrané právní aspekty, které vzhledem k současné situaci považuji při nakládání s odpady na komunální úrovni za zásadní.

Struktura práce a její kapitoly se v první části věnují právní úpravě odpadů a legálním definicím, kupříkladu jako je definování činností spojených s předcházením vzniku odpadu. Následně jsou v druhé části práce popsány nástroje ochrany životního prostředí, jež se uplatňují při činnosti vycházející ze zákona o odpadech, aby bylo dosaženo efektivního odpadového hospodářství. Ve třetí části práce je představována úloha obce, kterou v odpadovém hospodářství zastává, a to především její obecní systém pro nakládání s odpadem, současná a budoucí podoba skládkování a přestupky. Závěrečná čtvrtá část práce se okrajově věnuje vybraným právním aspektům spadajícím do kategorie dobrovolných nástrojů ochrany životního prostředí při nakládání s odpady, přičemž za zajímavost považuji poukázání na institut reuse.

³ TUHÁČEK Miloš, JELÍNKOVÁ Jitka a kolektiv. *Právo životního prostředí - Praktický průvodce*. Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2. s. 15.

1. Odpad z pohledu práva životního prostředí

Potřeba společnosti efektivně nakládat s odpady které vyprodukuje je velkým tématem již od minulého století, kdy se začal odpad produkovat v nad míru únosném množství. V důsledku toho se z odpadů stalo mimo jiné téma, které je nutné regulovat právem a není možné ho kvůli jeho potencionálním rizikům nechat bez právní úpravy. Kromě tzv. špinavosti a nehygienickým vlastnostem po staletí vyvolává mezi společností nevoli a je značným problémem pro životní prostředí. Pohled na odpady se v průběhu let proměňuje a v dnešní době převládá názor, že je nejefektivnějším řešením odpadům předcházet, než je odstraňovat. To je obsaženo v uplatňovaném principu prevence, který stojí na vrcholu v hierarchii nakládání s odpadem.⁴

Další principy pro nakládání s odpady, které ovlivňují právní úpravu jsou princip odpovědnosti původce, princip rozšířené odpovědnosti výrobce, princip soběstačnosti a blízkosti a princip plánovitosti. Princip odpovědnosti původce stanovuje, že náklady na zpracování odpadu nese osoba, která odpad vyprodukovala. Princip rozšířené odpovědnosti výrobce spočívá v tom, že výrobci mají predikovat dopad, plynoucí z jimi vytvořeného zboží nebo výrobku, na životní prostředí. Princip soběstačnosti a blízkosti spočívá na úvaze nakládat s odpady v blízkosti místa jejich vzniku. Tím se rozumí zamezit přesouvání odpadu na jiné subjekty, čímž by se dále zatěžovalo životní prostředí. Posledním principem je princip plánovitosti, který se zabývá plánováním systému svozu odpadu dle předpokládaného vyprodukovaného množství odpadu, a to tak, aby bylo dosaženo maximální efektivity v rámci časových a zeměpisných faktorů.⁵

Právní úprava pramenů pro nakládání s odpady je zakotvena v mezinárodních smlouvách a ve vnitrostátním právu, které je ovlivněno evropským právem především v podobě směrnice Evropského parlamentu a Evropské rady. Mezinárodní právo diferenciuje závazné mezinárodněprávní normy tzv. hard law a právně nevynutitelné a nezavazující dokumenty tzv. soft law, které mají z většiny případů pouze doporučující povahu.⁶ Celosvětově nejvýznamnější mezinárodněprávní norma, která spadá do kategorie hard law je

⁴ JANČÁŘOVÁ Ilona, DUDOVÁ Jana, HANÁK Jakub, PEKÁREK Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, TKÁČIKOVÁ Jana. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6. s. 450.

⁵ Tamtéž., s. 454

⁶ DAMOHORSKÝ Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Beckovy právnické učebnice. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7. s. 114.

Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (dále jen „Basilejská úmluva“), která reflektuje princip soběstačnosti a blízkosti, aby se s nebezpečnými a jinými odpady nakládalo v blízkosti místa vzniku odpadů a snížil se pohyb nebezpečných odpadů přes hranice států. Stejně tak jako předcházení nelegální přepravy nebezpečných a jiných odpadů. Basilejská úmluva byla sjednaná již v roce 1989 a k roku 2023 má 189 smluvních stran, včetně České republiky.⁷

Právo Evropské Unie upravuje problematiku odpadů tzv. sekundárním právem v rámci nařízení a směrnic. Obdobně jako je tomu v mezinárodním právu, nařízení jsou pro členské státy právně závazné akty v celém svém rozsahu. Oproti tomu směrnice obsahují menší míru závaznosti než nařízení, jelikož pouze stanovují cíl, kterého má být dosaženo bez přímého nařízení způsobu, jak takového cíle dosáhnout.⁸ Směrnice nejsou tedy oproti nařízení přímo použitelné a musejí být provedeny v rámci zákona členského státu.⁹ Právním předpisem Evropské Unie týkající se nakládání s odpady je směrnice 2008/98/ES, jež zavedla hierarchii ve způsobu nakládání s odpadem, ve které na prvním místě zakotvila princip předcházení vzniku odpadu a potvrdila zásadu, že znečišťovatel, který na životním prostředí způsobí škodu ponese odpovědnost a povinnost učinit opatření stejně jako související náklady.¹⁰ Mimo jiné také ustanovila pravidlo, že nakládání s odpadem nesmí být prováděno způsobem, který by ohrožoval vodu, ovzduší, půdu, živočichy a přitom nesmí rušit okolí hlukem nebo zápachem a vše musí mít příznivý vliv na krajinu nebo jiná místa hodná ochrany životního prostředí. Cíle, které tato směrnice zavedla, měly být splněny do roku 2020. Aktuální směrnici se stala Směrnice 2018/851 (EU), která pozměnila směrnici 2008/98/ES především tím, že upevnila pravidla pro předcházení vzniku odpadů. Nejvýznamnější přínos směrnice pro odpadové hospodářství v kontextu rozvoje obcí je zakotvení nového cíle, týkající se recyklace komunálního odpadu v čl. 11 odst. 2, který zavádí: „*Za účelem dosažení souladu s cíli této směrnice a přiblížení se k evropskému oběhovému hospodářství s vysokou úrovní hospodárnosti využívání zdrojů přijmou členské státy opatření nezbytná k dosažení těchto cílů: ... c) zvýšit do roku 2025 úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace komunálního odpadu nejméně na 55 % hmotnosti; d) zvýšit do roku 2030 úroveň přípravy*

⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, Basilej 1989*. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/basilejska_umluva_kontrola_pohybu. [citováno 2023-09-29].

⁸ TOMÁŠEK Michal, TÝČ Vladimír, PETRLÍK David a kolektiv. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-491-6. s. 105

⁹ EVROPSKÁ UNIE. *Druhy právních předpisů*. Online. Dostupné z: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_cs. [citováno 2023-10-01].

¹⁰ EUR-LEX. *Zásada „znečišťovatel platí“ a odpovědnost za životní prostředí*. Online. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legisum:l28120>. [citováno 2023-10-01].

k opětovnému použití a recyklace komunálního odpadu nejméně na 60 % hmotnosti; e) zvýšit do roku 2035 úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace komunálního odpadu nejméně na 65 % hmotnosti.“¹¹ Tyto a ostatní cíle z pozměňující směrnice 2018/851 (EU) měly být členskými státy přeneseny do vnitrostátní právní úpravy nejpozději do 5. července 2020¹² a na základě těchto skutečností byla Česká republika povinna schválit nový zákon o odpadech, který by lépe reflektoval evropskou legislativu.

První vnitrostátní zákonná úprava o nakládání s odpady vznikla v roce 1991 a byla postupem času novelizována do současné podoby zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „ZoOd“ nebo samostatně „zákon o odpadech“), který jak již bylo uvedeno, vhodně reflektuje evropské právo, a především pozměňovací směrnici 2018/851 (EU). Stanovuje primární pravidla, kterými se subjekty účinkující v rámci odpadového hospodářství řídí a je tak zásadním právním předpisem pro předmětnou problematiku této práce. Jeho záměrem je zabezpečit značný stupeň ochrany životního prostředí a předcházet vzniku odpadů v rámci trvale udržitelného užívání přírodních zdrojů a nakládání s odpadem ve shodě s hierarchií odpadového hospodářství. Tyto záměry tak zamezují destrukci životního prostředí a ochraňují ekosystém planety, které jsou zásadní pro zdraví lidí a jiných živých organismů.¹³ Tento koncept právní úpravy tak provádí jednu ze základních myšlenek ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“ nebo „LZPS“), která zakotvuje právo každého na příznivé životní prostředí a povinnost počínat si při svém jednání tak, aby nedocházelo k ohrožování či poškozování životního prostředí, přírodních zdrojů a druhové rozmanitosti nad zákonem povolenou míru. Mimo zákona o odpadech, lze právní úpravu týkající se oblasti odpadového hospodářství nelézt v zákoně č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností a v zákoně č. 477/2001 Sb., o obalech (dále jen „ZoOb“ nebo samostatně „zákon o obalech“) a jejich prováděcími předpisy.

Zákon o výrobcích s ukončenou životností se především zaměřuje na vytvoření právního rámce pro úpravu sběru a následnou likvidaci elektrozařízení, baterií, akumulátorů ale také pneumatik nebo vozidel (dále jen „elektro a ostatní odpad“) po skončení jeho životnosti, čímž navyšuje odpovědnost subjektů za tento elektro a ostatní odpad. Stanovuje výčet přestupků, kterých se osoby mohou v souvislosti s nakládáním elektro a ostatního

¹¹ EUR-LEX. SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2018/851. PDF. Online. In: Úřední věstník Evropské unie L 150/109, 14. 6. 2018. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851>. [citováno 2024-06-06]. Bod 12) písm. c).

¹² EUR-LEX. Právní předpisy EU v oblasti nakládání s odpadem. Online. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/eu-waste-management-law.html>. [citováno 2023-10-01].

¹³ BEJČKOVÁ Pavla, ŽÁKOVÁ Tereza, PORADCE 4/2022 – 27 ODPADY nový zákon s komentářem. Poradce, 2021. ISBN 977-12-11-24326-5. s. 3.

odpadu dopouštět a podporuje udržitelné nakládání s tímto typem odpadu, které by při nesprávném nakládání výrazně poškozoval životní prostředí.¹⁴

Zákon o obalech klade důraz na opakované použití obalů, recyklaci a prevenci. Jeho cílem je snížení hmotnosti, objemu a škodlivosti obalových odpadů určených ke konečnému odstranění. Zákon o obalech vymezuje, co je považováno za obal a uvádí povinnosti vztahující k obalům. Dále řeší využití recyklace obalů, autorizované společnosti produkující obaly, státní orgány a jejich roli v odpadovém hospodářství a v poslední řadě také sankce.¹⁵ Je účinný od 1. ledna 2002 a v průběhu let prošel několika desítkami novelizací. Oba výše uvedené zákony se subsidiárně vztahují k zákonu o odpadech, a tak tvoří společně soubornou právní úpravu pro oblast odpadového hospodářství.

Dalšími důležitými vnitrostátními předpisy jsou vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška o nakládání s odpadem“), která slouží pro nakládání s odpadem a je v ní zakotvená povinnost odpad rozřazovat podle druhů a určených kategorií a vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 8/2021 Sb., o Katalogu odpadů a posuzování vlastností odpadu (dále jen „Katalog odpadů“), která zakotvuje postup, jímž lze určit zařazení odpadů pod jednotlivé stanovené druhy odpadu. Lze v ní nalézt výčet poddruhů, které se označují katalogovým číslem složeným z osmi číslic, z nichž prvních šest stejných číslic označuje stejný druh odpadu. Tato vyhláška Katalogu odpadů je účinná od 1. ledna 2024, a nahrazuje tak předchozí právní úpravu v podobě vyhlášky č. 93/2016 Sb., o katalogu odpadů, podle které se zařazovaly odpady do konce roku 2023.¹⁶

1.1. Odpad a základní pojmy s ním související

Základní pojmy, které se týkají odpadového hospodářství v kontextu rozvoje obcí lze rozčlenit podle různých kritérií. Například podle místa vzniku odpadu, podle způsobu likvidace odpadu, podle stupňů nebezpečnosti, podle složky životního prostředí, do které je

¹⁴ Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností.

¹⁵ PŘÍKRYL Jan. *Povinnosti vyplývající ze zákona č. 477/2001 Sb. o obalech*. PDF. Online. In: EKO-KOM, 15. 2. 2023. Dostupné z: https://www.ekokom.cz/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-obalech-2_2023.pdf. [citováno 2023-10-18].

¹⁶ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 10.

odpad vypuštěn, podle využitelnosti odpadu, podle druhu odpadu a dalších. V této podkapitole budou objasněny základní pojmy zásadní pro odpadové hospodářství.

1.1.1. Odpad a vedlejší produkt

Pojem odpad je široce formulován a účelem této široké formulace je snaha zabezpečit ochranu životního prostředí. Samotnou definici lze najít v zákoně, jež je následně také dodefinována v rozsáhlém množství v judikatuře, jejím prostřednictvím dochází k případnému odstranění zákonných mezer. Tímto zákonem je zákon o odpadech, který v ust. § 4 odst. 1 definuje, že „*Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje, má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.*“, tedy vychází z myšlenky, že odpad je věc, kterou osoba nepotřebuje. Přičemž slovním spojením zbavit se dle následujícího odst. 2 je zákonodárcem myšleno, pokud by se osoba dostala do pochybností, zda je movitá věc odpadem či nikoli navazující ust. § 4 odst. 4 ZoOd stanovuje, že „*rozhoduje krajský úřad na žádost vlastníka této movité věci nebo osoby, která prokáže právní zájem, nebo z moci úřední.*“

Bohužel kvůli tomuto širokému vymezení lze snadno definici spatřovat jako nejednoznačnou. Pokud kvůli této nejednoznačnosti vyvstane otázka, zda movitá věc je považována za odpad či nikoli, proběhne v těchto pochybnostech řízení¹⁷ tzv. spor o povaze předmětu. Takové spory je oprávněn řešit příslušný krajský soud v rámci řízení, kde je rozhodnuto o pochybnostech zbavování se movité věci a vlastník takové věci má možnost popřít úmysl odstranění věci. Řízení se zahajuje na návrh vlastníka předmětné věci nebo krajským úřadem z moci úřední a rozhodnutí lze přezkoumat ve správním soudnictví.¹⁸

Právní úprava rozděluje odpad na kategorie, které jsou základním dělením odpadu a poté na druhy. Kategorie, do kterých můžeme odpad zařazovat, jsou obsaženy v § 6 ZoOd, a jsou jimi kategorie nebezpečný odpad a ostatní odpad. Následně lze odpad dále zařazovat podle jeho druhu, který je stanoven, jak bylo uvedeno výše, tzv. Katalogem opadů obsaženým ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 8/2021 Sb, Katalog opadů. Tento Katalog odpadů obsahuje výčet různých druhů odpadů, podle jeho vlastností nebo způsobu vzniku odpadu. Některé tyto druhy vyžadují speciální právní úpravu, jakou je kategorie nebezpečný odpad, u kterého je potřeba dodržovat přísnější režim při nakládání s ním, aby nedocházelo

¹⁷ JANČÁŘOVÁ Ilona. *Právo životního prostředí pro bakaláře*. 2. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019. ISBN 978-80-210-9493-2. s. 313.

¹⁸ JANČÁŘOVÁ, ref. 4, s. 455.

k ohrožení životního prostředí. Kritérium pro určení, který odpad je nebezpečný a který ostatní je zakotveno v § 7 odst. 1 ZoOd. Toto kritérium slouží k posouzení, zda předmětný odpad vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedené v přímo použitelných předpisech Evropské unie o nebezpečných vlastnostech odpadů.¹⁹ Další výčet nebezpečného odpadu samozřejmě též obsahuje Katalog odpadů, který pro přehlednost stanovil grafický symbol nebezpečného odpadu v podobě malé hvězdičky u daného druhu odpadu „*“, aby bylo na první pohled snadno rozlišitelné, zda se jedná o nebezpečný nebo ostatní odpad. Stejně je tak důležité, aby samotný odpad byl označený příslušným grafickým či jiným symbolem, dle pravidel stanovených ve vyhlášce o nakládání s odpadem. V některých případech může nastat situace, kdy odpad zařazený do kategorie nebezpečný odpad, nevykazuje nebezpečné vlastnosti a není tedy faktický důvod, proč by měl být do kategorie nebezpečného odpadu zařazený. Zákon o odpadech pro tuto situaci zakotvuje ust. § 76, které vymezuje postup pro posouzení nebezpečných vlastností odpadu a závěrem této činnosti je zjištění, zda odpad vykazuje či nevykazuje nějakou nebezpečnou vlastnost. V případě, že nebezpečný odpad nevykazuje nebezpečné vlastnosti a byla jejich absence potvrzena osvědčením, může být takový nebezpečný odpad kategorizován jako odpad ostatní. Tento postup je plně přístupný online na portálu Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a je dostupný pro každou osobu, která má zájem na zhodnocení vlastností nebezpečného odpadu.²⁰

Některé movité věci, které lze přiřadit pod definici odpadu, za odpad nepovažujeme, neboť vzhledem k jejich vzniku to není vhodné. Vznikají při výrobě a s přihlédnutím k jejich dalšímu možnému využití je nutné, aby nesly označení rozdílné od odpadu. Taková věc se označuje za vedlejší produkt, pokud není výsledkem spotřeby a současně splní podmínky uvedené v ust. § 8 ZoOd, které se ověřují a zpracovává se pro ně průvodní dokumentace dle právních předpisů.²¹ V následujícím odstavci je zakotveno pravidlo, které stanoví, že Ministerstvo průmyslu a obchodu může vyhláškou stanovit kritéria pro posouzení splnění podmínek pro vedlejší produkt pro jednotlivé materiály, způsob ověření splnění kritérií včetně požadavků na vzorkování a zkoušení a náležitosti průvodní dokumentace.

Pokud nedojde k naplnění stanovených podmínek, včetně toho, pokud by věc neměla průvodní dokumentaci, znamená to, že s věcí bude nakládáno jako s odpadem, neboť nespĺňuje kritéria vedlejšího produktu. Stejně pravidlo se užije i pro případ, pokud je s věcí

¹⁹ Tamtéž., s. 457.

²⁰ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 11, 78, 82-83.

²¹ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 8 odst. 1 písm. e).

nakládáno odlišným způsobem, než bylo uvedeno v podmínkách využití vedlejšího produktu.²²

1.1.2. Původce odpadu

Nejvíce zákonných povinností má původce odpadu, protože každý je povinen zbavovat se a nakládat s odpadem způsobem stanoveným v ZoOd. Původce odpadu je definován v ust. § 5 odst. 1 ZoOd, který uvádí tři skupiny původců odpadu. Tím jsou dle citovaného ustanovení „a) každý, při jehož činnosti vzniká odpad; b) právnická nebo podnikající fyzická osoba, která provádí úpravu odpadů nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení odpadu; c) obec od okamžiku, kdy osoba odloží odpad podle § 59 a 60 na místo obcí k tomuto účelu určenému.“ Obci vzniká postavení původce odpadu v okamžiku, kdy na obcí vymezené místo uloží osoby odpad. Tímto odpadem se rozumí komunální odpad z domácností.

K původci odpadu se váže institut vlastnictví, který je legální definicí vymezen jako přímé a výlučné panství individuálně určené osoby nad konkrétní věcí. Samotné vlastnické právo upravuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který vymezuje předmět a obsah. Předmětem jsou všechny věci hmotné i nehmotné, které někomu náleží²³ a obsah vlastnického práva je definován libovolným nakládáním v rámci výkonu vlastnického práva, a to v mezích právního řádu²⁴.

Tedy individuálně určenou osobou je původce odpadu a konkrétní věcí je odpad. Je to založeno na platné fikci, která udává, že původce odpadu nabývá vlastnické právo k odpadu nejpozději při vzniku odpadu. Tím se také otevírá možnost původci odpadu s odpadem zacházet jako s jakoukoli jinou obchodovatelnou věcí, a to na základě výslovně stanovené podmínky v ust. § 13 odst. 1 písm. e) ZoOd. Toto ustanovení zavádí možnost obchodovat s odpadem, a to buď samostatně v souladu s hierarchií odpadového hospodářství nebo prostřednictvím dopravce odpadu. Jak již mohlo být z uvedeného zřejmé, v případě, kdy původce odpadu jedná samostatně, přináší mu to vyšší výnos z prodaného odpadu než v případě, kdy se rozhodne obchodovat skrze prostředníka – profesionálního obchodníka.²⁵

²² BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 12.

²³ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ust. § 1011.

²⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ust. § 1012.

²⁵ LANK Tomáš. *Původce odpadu a jeho zákonné možnosti v obchodování s odpady*. Online. In: Města obce profi, 30. 4. 2021. Dostupné z: <https://www.obecniportal.cz/33/puvodce-odpadu-a-jeho-zakonne-moznosti->

Všechny povinnosti původce odpadu lze nalézt v ust. § 15 ZoOd a jejich detailní popis sestavilo Ministerstvo životního prostředí v metodickém pokynu odboru odpadů z 23. prosince 2020 č.j. MZP/2020/720/5379.²⁶ Jak bylo uvedeno výše, povinností původce odpadu je mnoho. Následující výčet obsahuje pouze výběr povinností původce odpadu, který je k tématu této práce blízký. Tím je tedy například povinnost roztrždit odpad dle stanovených kategorií a druhu a podle jeho vlastností s ním nakládat a povinnost prokázat, jakým způsobem došlo k předání vyprodukovaného odpadu, aby obec byla schopná odhalit případné nelegální využívání obecního systému původce odpadu. Mimo fyzické nepodnikající osoby, je každý původce odpadu povinen při nakládání s odpadem vést průběžnou evidenci a hlásit evidované údaje kompetentním orgánům a tyto údaje archivovat po zákonnou dobu pěti let, přičemž zákonnou úpravu k těmto specifickým povinnostem obsahuje ust. § 95 an. ZoOd.

1.1.3. Komunální odpad

Definici komunálního odpadu nalezneme v ust. § 11 odst. 2 písm. a) ZoOd, které uvádí, co se považuje za komunální odpad. Tím je veškerý směsný a tříděný odpad z domácností, který například zahrnuje papír, plasty, sklo, kovy, ale i biologický odpad, dřevo nebo textil a elektronická zařízení, tedy jakýkoliv odpad povahou a složením podobný odpadu z domácností.²⁷ Komunální odpad je dále rozřazen v Katalogu odpadů na kategorie složky odděleného sběru, odpady ze zahrad a parků a ostatní komunální odpady. Podle tohoto rozdělení nemusí vždy obec striktně soustřeďovat jednotlivé složky, například může zavést společný sběr plastů a kovů, pokud je podpořen technologií recyklační linky. Podle ust. § 11 odst. 2 písm. a) ZoOd se mezi komunální odpad nezařazuje „odpad z výroby, zemědělství, lesnictví, rybolovu, septiků, kanalizační sítě a čistíren odpadních vod, včetně kalů, vozidla na konci životnosti ani stavební a demoliční odpad“.

Vztah obce ke komunálnímu odpadu je upraven zákonem o odpadech v ust. § 59 an., ze kterých vyplývá následující. Každá obec na svém území má zákonem zakotvenou povinnost

v%20obchodovani-s-odpady-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4Em4nFNDRd4wDOoEb3O-OgTKw9PBWuC7BmQ/. [citováno 2023-10-16].

²⁶ Tento metodický pokyn je dostupný na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí, a to konkrétně pod internetovou adresou: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/plneni_povinnosti_pokyn_odpady/\\$FILE/OODP_Pokyn_NZ_Prechodna_ust_Final-04012021.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/plneni_povinnosti_pokyn_odpady/$FILE/OODP_Pokyn_NZ_Prechodna_ust_Final-04012021.pdf).

²⁷ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 11 odst. 2 písm. a).

převzít veškerý komunální odpad od fyzických nepodnikajících osob²⁸ a dále má také povinnost určit místa pro oddělené soustředování komunálního odpadu. Zároveň každá fyzická nepodnikající osoba má povinnost na takto vymezená místa určená ke třídění, odděleně soustředovat komunální odpad a předávat ho v souladu s obecním systémem dané obce.²⁹

Obec nemá povinnost odpad soustředovat odděleně, pokud tím nedojde ke znemožnění jeho dalšího zpracování ve smyslu recyklace.³⁰ Obec zavádí obecní systém odpadového hospodářství, kterému je věnována pozornost v následující kapitole č. 3.

1.1.4. Nakládání s odpadem

Tento zásadní pojem je v právní úpravě odpadového hospodářství ve velké míře využíván a zahrnuje několik činností prováděných v souvislosti s odpadem. Výčet těchto činností obsahuje ust. § 11 odst. 1 písm. c) an. ZoOd a následně je jednotlivým činnostem spadajících pod nakládání s odpady věnována podrobnější úprava v části druhé zákona o odpadech. Za nakládání s odpadem jsou dle citovaného ustanovení pokládány následující činnosti: „*soustředování odpadu, shromažďování odpadu, skladování odpadu, sběr odpadu, úpravu odpadu, využití odpadu, odstranění odpadu, obchodování s odpadem nebo přepravu odpadu*“.

Soustředováním odpadu se rozumí umístění odpadu na jakékoliv místo, které splňuje bezpečnostní náležitosti, aby se při jeho umístění zamezilo ohrožování životního prostředí a zdraví lidí. Do zákonného konceptu shromažďování odpadu je zahrnuto i jeho počáteční třídění, které má podobu odděleného soustředování odpadu rozlišující druhy, kategorie nebo materiály odpadu za účelem jeho zhodnocování v rámci následného zpracování - recyklaci.³¹ Každý má tak povinnost přispívat k usnadnění recyklace a na místech k tomu určených soustředovat odpad podle jednotlivě určených druhů a kategorií.

Pokud osoby předávají odpad na místo určené ke zpracování odpadu a odpad je v něm uložen po kratší dobu než 9 měsíců, dochází ke sběru odpadu.³² V případě, že by byl odpad na

²⁸ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 59 odst. 1.

²⁹ JANČÁŘOVÁ, ref. 17, s. 318.

³⁰ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 59 odst. 2.

³¹ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 20.

³² Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 11 odst. 1 písm. f).

místě uložený déle než 9 měsíců, považovalo by se toto místo za sklad odpadu a bylo by vyžadováno povolení pro skladování odpadu s tím, že samotné skladování je dovolené maximálně po dobu jednoho roku před odstraněním odpadu a maximálně po dobu tří let, pokud se má odpad využít.³³

Využitím odpadu se dle ust. § 11 odst. 1 písm. i) ZoOd rozumí činnost, při které odpad prospívá efektivnímu účelu například tím, že zastoupí nový materiál, který by bylo pro daný případ nutné použít nebo odpad energeticky využít v podobě spalování odpadu podobným způsobem, jako je spalování odpadu se záměrem produkce energie. Možné způsoby využití odpadu lze nalézt v Příloze č. 5 zákona o odpadech.

Každý, kdo odpad produkuje nebo s ním nakládá má povinnost dodržovat obecné zásady stanovené v ust. § 13 odst. (1) ZoOd. Jak již bylo výše uvedeno, odpad v současné době představuje mimo jiné i komoditu, se kterou lze obchodovat či jinak z něj ekonomicky těžit a tato činnost se také považuje za nakládání s odpadem.

Nákup i prodej odpadů provádí právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající na svou vlastní odpovědnost. Pokud nelze s odpadem nakládat výše uvedenými způsoby, dochází k poslednímu možnému způsobu nakládání a tím je jeho odstranění. Zákon tento způsob definuje negativním vymezením, kdy za odstranění odpadu se považuje to, co není využitím odpadu, a to i za předpokladu, že odstranění bude mít za následek tzv. druhotné znovuzískání látek či energie. Druhy způsobů odstranění odpadu jsou obdobně jako způsoby využití odpadu upraveny v Příloze č. 6 zákona o odpadech. V případě jakéhokoli nedovoleného jednání aktivního či pasivního, se osoby dopouštějí nedovoleného nakládání s odpadem a může jim hrozit sankce.³⁴

1.1.5. Obec

Obec je jedním z původců odpadu a zaujímá důležité postavení v odpadovém hospodářství. Územně samosprávný celek se dělí dle tzv. územního společenství občanů v rovni obecní a krajské. Vždy je to tedy společenství občanů, které společně dohromady vytváří na určitém ohraničeném území celek, jenž pečuje o jejich zájmy stejně jako o veřejný

³³ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 20.

³⁴ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 21.

pořádek.³⁵ Považuje se za veřejnoprávní korporaci, neboť má vlastní majetek, který spravuje a v právních vztazích vystupuje vlastním jménem na vlastní odpovědnost. Má tzv. samostatnou působnost, protože si své záležitosti spravuje sama a státní nebo krajské orgány mohou do její činnosti vstupovat pouze na základě zákonného zmocnění. Právní předpis, který upravuje postavení obcí je zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (dále jen „zákon o obcích“)³⁶ Dále je zákonem č. 1/1999 Sb., Ústava v ust. čl. 104 odst. 3 vymezena normotvorná činnost územně samosprávních celků. Takovouto normotvornou činností jsou v rámci obcí obecně závazné vyhlášky, nad kterými vykonává dozor Ministerstvo vnitra. Pokud by shledalo, že obecně závazná vyhláška není v souladu se zákonem a obec nesjedнала nápravu ve stanovené lhůtě 60 dnů, může pozastavit její účinnost.³⁷

Obce lze dělit podle dvou kritérií. Prvním kritériem je jejich rozdělení na status města, městyse a obce. Podmínky pro udělení statusu se nacházejí v ust. § 3 zákona o obcích, které udává, že městem a městysem se obce stávají na návrh schváleném předsedou Poslanecké sněmovny. Pro udělení statusu města je navíc stanovena podmínka, že před podáním návrhu musí mít obec alespoň 3 000 obyvatel. Druhým kritériem, dle kterého lze obce rozdělovat, je rozsah svěřeného výkonu státní správy, kvůli kterému bude svěřené funkce vykonávat v tzv. režimu přenesené působnosti stanoveným zvláštním zákonem. Prvním typem je Obec se základním rozsahem výkonu státní správy, která zastává v základním rozsahu přenesenou působnost. Druhým typem je Pověřený obecní úřad, který spravuje záležitosti dle ust. § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích a další záležitosti stanovené v prováděcím předpisu. Například je pověřen činnostmi matričního a stavebního úřadu. Posledním třetím typem je Obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ten mimo záležitostí v uvedeném ustanovení zákona o obcích a vedle přenesené působnosti svěřené Pověřeným obecním úřadům spravuje záležitosti také stanovené prováděcími předpisy a speciálními zákony. Například je pověřen vydávat řidičské průkazy, vést vodoprávní řízení a další.³⁸

Hlouběji se postavení obce, jejím nástrojům ochrany životního prostředí a její funkci v rámci odpadovém hospodářství věnují následující kapitoly práce pod čísly 2, 3 a 4.

³⁵ PAVLÍČEK Václav. *Ústavní právo a státověda*. 2. aktualizované vydání. *Student (Leges)*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0. s. 997.

³⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, Část první, hlava I., Díl 1.

³⁷ PAVLÍČEK, ref. 35, s. 1012.

³⁸ ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. *Obce*. Online. In: Informační web územního plánování, 15. 10. 2022. Dostupné z: <https://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>. [citováno 2023-11-06].

1.2. Odpadové hospodářství

Odpadové hospodářství je dalším ze základních pojmů, který v sobě zahrnuje postupy pro nakládání s odpadem od jeho samotného vzniku do jeho definitivního zpracování a je důležitý pro celou koncepci zákona o odpadech a stanovení prioritních činností při nakládání s odpadem.

Odpad začal představovat problém v období, kdy lidé opustili způsoby kočovného života a usadili se na trvalé místo, neboť do té doby znečištění obývaného území odpadem vyřešili přesunem na jiné místo. Nepředstavoval tak pro ně odpad zásadní životní problém. V době, kdy se nebylo možné dále přesouvat, se lidé začali usazovat na jednom místě a hledali různé způsoby, kterými se snažili s odpady vypořádat - například ukládáním odpadu do zemních prohlubní nebo jeho skladováním v hromadách za obydlím či osadami. Všechny tyto způsoby vedly k problémům s hygienickými podmínkami a zdrojem pitné i užitkové vody, neboť odpad zasahoval do podzemních i povrchových vod, což mělo v důsledku vliv na zdravotní problémy lidí a šíření epidemií. Vzhledem k tomu si člověk uvědomoval, že je třeba po dosažení určitého stupně znečištění území odpadem, tento organizovaně odvážet mimo obytné části. Starověcí Řekové a Římané vymysleli důmyslné odstraňování odpadu vybudováním kanalizačního odtokového systému a zapojením široké veřejnosti do pravidelných úklidových akcí. Tyto získané zkušenosti byly ke škodě společnosti v období středověku potlačeny a zapomenuty přibližně do 16. století, kdy opět započalo systematictější nakládání s odpady za účelem předcházení problémů s nimi spojenými. Na českém území lze mluvit o zavedení kanalizace a organizovaného odvážení odpadů teprve od druhé poloviny 19. století. Ale až ve 20. století se plně podařilo technologicky i sdruženě dosáhnout odvozu odpadu z měst na vytvořené smetiště,³⁹ kde probíhaly nám již známé procesy „kompostování, spalování a řízené skládkování odpadu“.⁴⁰

V současné době je účelem celé koncepce odpadového hospodářství primárně předcházet vzniku odpadu se záměrem omezit negativní dopady spojené s likvidací odpadu a tím i zamezit negativním vlivům vůči životnímu prostředí. Jeho zákonná definice se nachází

³⁹ Rozvoj skládkování a spalování odpadu se projevil například vybudováním první spalovny na území České republiky, a to v Brně roku 1905. Spalovna fungovala až do druhé světové války, kdy došlo k jejímu vybombardování společně s ostatními významnými budovami, a to v roce 1941. Srov. ODPADOVÝ HOSPODÁŘ. *Historie odpadového hospodářství*. Online. Dostupné z: <http://odpadovy-hospodar.cz/novinky/odpadove-hospodarstvi-historie>. [citováno 2024-05-02].

⁴⁰ Tamtéž.

v ust. § 3 odst. 1 ZoOd, kde je tento pojem definován jako *“činnost zaměřená na předcházení vzniku odpadu, na nakládání s odpadem, na následnou péči o místo, kde je odpad trvale uložen, zprostředkování nakládání s odpady a kontrola těchto činností.”* V následujícím odstavci ustanovení je zakotven princip hierarchie odpadového hospodářství, která člení různé způsoby nakládání s odpadem do stanoveného pořadí, podle kterého se má prioritně s odpadem nakládat.⁴¹ Tím je striktně stanovené pořadí, ve kterém se na prvním místě nachází princip předcházení odpadu, který stojí na myšlence, jako bylo uvedeno výše, že je odpadu vždy lepší předcházet než ho následně likvidovat. Pokud není možné první princip uplatnit, nastupuje na jeho místo příprava odpadu k jeho opětovnému použití. Následně možnost využití recyklace odpadu či jeho další možné využití v jiných oblastech zahrnující například i energetické využití. Nejnižší postavený způsob nakládání s odpadem v hierarchii odpadového hospodářství je jeho odstraňování, ke kterému se lze uchýlit pouze v případě, že není jiný možný způsob využití a předchozí zakotvené varianty byly vyčerpány nebo nebylo možné je v daném případě uplatnit.

Ukončením odpadového režimu se rozumí situace, při které se z věci označované jako odpad stane věc, která již odpadem není. Tím nastává situace, že věc nesplňuje podmínky odpadu a s věcí nadále není nakládáno jako s odpadem. K této situaci odpad může dospět dvěma způsoby. V prvním případě se ukončení odpadového režimu naplní pouhým splněním podmínek stanovených zákonem a není vyžadován další proces. V druhém případě se ukončení odpadového režimu naplní rozhodnutím krajského úřadu, jehož postup pro vydání je zakotven v ust. § 10 ZoO. Obě zmíněné varianty byly stanoveny v souladu s evropskou směrnicí o odpadech, která stanovuje pravidlo, že každý členský stát si může vydat svá vlastní pravidla.⁴²

Aby mohlo být dosaženo optimálního fungování odpadového hospodářství, musí být nastaven fungující systém nástrojů, který bude mít vliv na chování jedince i celé společnosti v souladu s udržitelnými cíli. Těmto nástrojům se detailněji věnuje následující kapitola č. 2.

Cíle odpadového hospodářství, které se týkají cílů spojených s recyklací, skládkováním a energetickým využitím komunálních odpadů jsou stanoveny v Příloze č. 1 zákona o odpadech. Tyto cíle jsou závazné dle předpisů práva Evropské unie a Česká

⁴¹ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 7 – 8.

⁴² Tamtéž., s. 14 – 15.

republika má povinnost je dodržet.⁴³ Kompletní text stanovených cílů je přiložen do Přílohy A pod názvem – „Obrázek – Příloha č. 1 k zákonu 541/2020 Sb.“

Dle mého názoru, stojí za zmínku v rámci obecné diskuse o odpadovém hospodářství, zásah státní správy, který probíhá na různých úrovních. Výčet veškerých správních orgánů zasahujících v rámci výkonu státní správy do oblasti odpadového hospodářství je zakotven v ust. § 126 ZoOd.⁴⁴ Za podstatné považují vyzdvihnout činnost Ministerstva životního prostředí, které mimo jiné provozuje informační systém odpadového hospodářství (dále jen jako „ISOH 2“ nebo „informační systém“), jehož zákonná úprava je obsažena v ust. § 128 odst. 2 ZoOd. Hlavní náplní informačního systému je v rámci odpadového hospodářství shromažďovat údaje o *„ohlašovaných odpadech a o způsobech nakládání s nimi, o ohlašované přepravě nebezpečných odpadů, o všech zařízeních určených pro nakládání s odpady, o osobách, které podávají hlášení, o původcích odpadu, o obchodnících s odpady, zprostředkovatelích a dopravních odpadu, o stavu rezervy, volné kapacitě skládek, poplatcích za ukládání odpadů na skládky včetně vyúčtování o přeshraniční přepravě odpadů, o rozhodnutích vydaných krajskými úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností podle zákona o odpadech, dále také informace podle zákona o výrobcích s ukončenou životností a informace o provedených hodnoceních nebezpečných vlastností odpadů.“*⁴⁵ Informace vedené v informačním systému se dělí na neveřejné přístupné informace, které jsou sdělovány pouze veřejnosprávním orgánům a při krizové situaci či mimořádné události i složkám integrovaného záchranného systému a veřejně přístupné informace, jež jsou veřejnosti přístupné na internetových stránkách.^{46,47} K významnému zásahu v rámci výkonu státní správy lze také přiřadit kontrolu v oblasti odpadového hospodářství a nakládání s odpady, kterou provádějí inspektoři a pověřeni zaměstnanci správních orgánů v rámci výkonu této kontroly. Takové osoby se musí při své činnosti prokazovat průkazem. Informace o držiteli průkazu a orgánu příslušnému k jeho vydání musí být zřetelně možné identifikovat, což vyplývá z ust. § 150 ZoOd.

⁴³ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 151.

⁴⁴ *Konkrétně jimi jsou: Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, inspekce, celní úřady a Generální ředitelství cel, Policie České republiky, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, újezdní úřady a Státní fond životního prostředí České republiky.*

⁴⁵ Tamtéž., s. 121 – 122.

⁴⁶ *Aktuální druhá verze ISOH 2 je dostupná zdarma online pod internetovou stránkou <https://www.cenia.cz/odpadove-a-obehove-hospodarstvi/isoh/>.*

⁴⁷ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 122.

1.3. Předcházení vzniku odpadu

Hierarchie odpadového hospodářství považuje za klíčovou a nejdůležitější právě snahu o prevenci před vznikem odpadu, a proto ji prioritně přisuzuje první místo. Vychází z myšlenky, že je lepší odpadu předcházet, než jej odstraňovat a ukládá tuto povinnost každému, při jehož činnosti by mohl vznikat odpad. V případech, kdy není možné zamezit vzniku odpadu, ukládá povinnost, aby si každý počínal v souladu s hierarchií odpadového hospodářství a až jako v poslední možnosti přikročil k odstranění odpadu, jež je považováno za nejméně žádoucí. Tyto myšlenky zákonodárce zakotvil v ust. § 12 odst. 1 ZoOd, které výslovně uvádí, že „Každý je povinen při své činnosti předcházet vzniku odpadu, omezovat jeho množství a nebezpečné vlastnosti.“ V následujícím odstavci je zakotvena mimořádná povinnost pro výrobce, kteří jsou v důsledku toho povinni omezovat při výrobě vznik odpadů, obzvláště nebezpečného odpadu a zajistit maximální míru využití odpadu.⁴⁸

Jak z výše uvedeného vyplývá, předcházení vzniku odpadu se zaměřuje na stanovení postupů pro nakládání s věcí dříve, než se z nich potenciálně může stát odpad. Pokud nelze vzniku odpadu žádnými postupy předejít, nastoluje pravidla pro prevenci v odpadovém hospodářství, jejichž zásluhou dochází k opakovanému využití výrobků či zvýšení doby životnosti výrobků. Česká republika koncept předcházení vzniku odpadů zahrnuje do činností týkající se oběhového hospodářství.⁴⁹

Jedním ze způsobů, kterým lze efektivně předcházet vzniku odpadu je regulace obalu výrobku o které pojednává následující část práce. Mimo právní aspekty vycházející ze zákonné úpravy, bych ráda v souvislosti s principem prevence vzniku odpadu zmínila institut reuse, který v současné době významně přispívá ke snížení vzniku odpadu a stává se mezi obcemi a jejich subjekty stále populárnější. Protože není v rámci legislativy samostatně upraven a není stanovena zatím žádná povinnost ho využívat, zařazuji ho v rámci členění práce pod dobrovolné nástroje upravené v závěrečné kapitole práce. Následně pozornost věnuji regulaci obalů výrobků, která je legislativou upravena.

⁴⁸ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 19, 22 – 23.

⁴⁹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Předcházení vzniku odpadů*. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/predchazeni_vzniku_odpadu . [citováno 2023-10-19].

1.3.1. Regulace obalů výrobků

Obaly, jako specifický oddíl odpadů, v současné době představují stále větší objem odpadu a mohou v případě špatného nakládání s nimi negativně ovlivňovat životní prostředí a úzce tak souvisí s principem předcházení vzniku odpadu.⁵⁰ Obec v souvislosti s povinností nakládat s veškerým komunálním odpadem, jež je z velké části tvořen právě obaly z výrobků, má nastaven obecní systém odpadového hospodářství tak, aby vhodně a efektivně naplnil stanovené povinnosti. Vlastní tvorba obalů a jejich regulace je samostatně upravena zákonem o obalech.

Zákon o obalech, je speciální zákonem k zákonu o odpadech a upravuje tuto problematiku, neboť je důležité, aby právními předpisy byly zakotveny postupy pro nakládání s obalovým odpadem a omezoval se jejich nepříznivý dopad na životní prostředí. Jak již z názvu zákona vyplývá, zabývá se zákon všemi obaly jak jednorázovými, vratnými, opakovatelně použitými tak obaly prodejními, skupinovými, přepravními a průmyslovými. Jeho účelem je dosáhnout poklesu vznikajícího množství odpadu z obalů, který by se musel následně odstraňovat a zaměřit se na udržitelné principy při řešení odpadů už při jeho vzniku. Tím může být například mimo jiné i vhodný výběr materiálu, který se pro obal použije, aby se dosáhlo co nejmenšího objemu a hmotnosti obalu či jeho recyklace, která umožní užívání obalu opakovaně a omezuje tak množství spotřebovaného nového materiálu při výrobě obalu.

Záměrem toho zákona je uvedený ust. § 1 odst. 1 ZoOb a zakotvuje, že „*Účelem ... je chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů, a to zejména snižováním hmotnosti, objemu a škodlivosti obalů a chemických látek (dále jen "látky") v těchto obalech obsažených v souladu s právem Evropské unie. Tento zákon stanoví práva a povinnosti podnikajících právnických a fyzických osob (dále jen "osoba") a působnost správních úřadů při předcházení vzniku odpadu z obalů, uvádění obalů na trh nebo do oběhu a při nakládání s obaly nebo odpady z obalů a stanoví poplatky a ochranná opatření, opatření k nápravě a přestupky.*“ V následujícím ust. § 2 ZoOb, jsou vymezeny základní pojmy. Konkrétně je zde vymezen pojem obal, který je označen jako výrobek, jenž je primárně stanovený k dodávce výrobku konečnému uživateli nebo spotřebiteli a je určen pouze k ochraně výrobku včetně snadnější manipulace s výrobkem.⁵¹

⁵⁰ TUHÁČEK, ref. 3, s. 239.

⁵¹ Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, ust. § 2.

Z hlediska předcházení vzniku odpadů je v zákoně o obalech uveden přehled povinností, které je osoba, jež uvádí do oběhu nebo na trh obal, povinna splnit na vlastní náklady. Jedná se o povinnosti zakotvené v ust. § 10 až v ust. § 12a ZoOb, kterými jsou zpětný odběr, úhrada nákladů na úklid odpadu z obalů, osvětová činnost, využití odpadu z obalů a povinný obsah recyklovaných plastů v obalu. Dle ust. § 13 ZoOb zakotvuje způsoby splnění předmětných povinností a umožňuje vybrat si ze tří možných způsobů. Za prvé samostatně na vlastní náklady. Za druhé prostřednictvím jiné osoby, na kterou jsou přeneseny povinnosti převedením vlastnického práva na obal, pokud to smlouva o převodu vlastnického práva výslovně uvádí. Za třetí prostřednictvím autorizované obalové společnosti podle podmínek dle ust. § 16 ZoOb.⁵² Z výše uvedených povinností existuje výjimka zakotvená v ust. § 15a ZoOb. Výjimka spočívá v nepřesáhnutí stanoveného počtu kilogramů obalů za kalendářní rok v souvislosti s nepřekročením stanovené výše ročního obratu v korunách českých.⁵³

Orgány státní správy vykonávají správu v oblasti obalů a odpadů z obalů, a jejich výčet je uveden v zákoně o obalech v ust. § 31. Mimo Ministerstva životního prostředí, které je ústředním správním úřadem v oblasti s nakládáním obaly, zákon svěřuje např. poradenskou činnost v oblasti udělování oprávnění obalové společnosti Ministerstvu průmyslu a obchodu. Mezi další orgány se řadí krajské hygienické stanice, Česká obchodní inspekce, Česká zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv a orgány Celní správy České republiky, které kontrolují plnění povinností přeshraničně přepravovaných obalů. Podrobný popis jednotlivých pravomocí pro každý orgán je upraven v následující části zákona v ust. § 32 až v ust. § 41 ZoOb.⁵⁴

Česká obchodní inspekce a Česká inspekce životního prostředí mají pravomoci sledovat a ukládat ochranná opatření, opatření k nápravě a pokuty v situacích kdy dojde k naplnění přestupků. V ust. § 44 ZoOb je uvedena celá řada možných přestupků, za které lze uložit pokutu ve výši 50 000 Kč až 1 000 000 Kč a pokutu ve výši násobku čísla počtu procent, které chybí k dosažení nejnižší úrovně zpětného odběru odpadů z obalů a k tomu navíc lze přičíst 1 000 000 Kč jako součin čísla označujícího počet procent chybějících k dosažení

⁵² TRYLČ L., PETRŽÍLEK P. *Zákon o obalech: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2024-06-04]. ASPI_ID KO477_2001CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X. k ust. § 13.

⁵³ Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, ust. § 15a odst. 1.

⁵⁴ TRYLČ, ref. 52, k ust. § 31.

stanovené minimální úrovni.⁵⁵ Kontrolní a sankční kompetence v oblasti obalů tak náleží rozsáhlému množství orgánů, a to vzhledem k tomu, že zákon o obalech se zabývá všemi fázemi obalů, tj. od jeho výroby až po fázi, kdy se z obalu stává odpad. Přitom je třeba mít na paměti, že obalů se na trhu vyskytuje početné a nestejnorodé množství.⁵⁶

Obce v souvislosti s nakládáním s obaly konají tak, aby umožnily v co největší možné míře obyvatelům soustředit obalový odpad do nádob na tříděný odpad k tomu určených.⁵⁷ Obce proto zřizují sběrnou síť pro třídění obalů a 99 % obyvatel na území České republiky má přístup k místům určených pro třídění, přičemž 75% obyvatel toho využívá.⁵⁸ Detailněji se roli obce, kterou zastává v rámci odpadového hospodářství, věnuje práce v kapitole č. 3.

Do přílohy práce označenou jako Příloha B je přiložen graf znázorňující „dosáženou míru recyklace a energetického využití obalových výrobků“ v roce 2023, společně s grafem znázorňující „kontinuální nárůst počtu nádob na tříděný odpad“ od roku 2010 do roku 2023, kde je graficky vyobrazená souvislost mezi rozšířenou sítí pro třídění vytvořená obcemi a množstvím recyklovaného a energeticky využitého odpadu.⁵⁹

1.3.2. Některé další činnosti předcházení odpadu na komunální úrovni

Subjekt, mající významný vliv na předcházení vzniku odpadů, je obec. Jako taková je původcem komunálních odpadů a zároveň disponuje prostředky k minimalizaci jejich dopadů na životní prostředí ve smyslu regulace jeho množství a nebezpečnosti. V její působnosti je například vydávání opatření, která mohou přispět k předcházení vzniku odpadu v místě vzniku. Obec má vzhledem ke svému postavení blízký vztah jak ke svým občanům, tak i k osobám provozující podnikatelskou činnost na území obce. Obecní systém je vytvářen

⁵⁵ Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, k ust. § 45.

⁵⁶ TUHÁČEK, ref. 3, s. 243.

⁵⁷ Dle tiskové zprávy společnosti EKOKOM ze dne 15. 5. 2024, vytřídil každý obyvatel na území české republiky v roce 2023 průměrně 75,6 kg odpadu. Z celkového množství vyprodukovaných obalových odpadů v roce 2023 bylo 1 261 452 tun, z čehož se 75 % recyklovalo a 11 % energeticky využilo. V porovnání s předešlým rokem 2022, došlo v rámci recyklace ke čtyř procentnímu bodovému nárůstu, z čehož vyplývá pozitivní závěr, že míra recyklování obalů se zvyšuje. Srov. EKOKOM. V České republice se v minulém roce recyklovalo více obalů, Češi v třídění nepolevují. PDF. Online. In: EKOKOM, 15. 5. 2024. Dostupné z: https://www.ekokom.cz/wp-content/uploads/2024/05/TZ_vysledky_2023_web.pdf. [citováno 2024-5-28].

⁵⁸ Tamtéž.

⁵⁹ Tamtéž.

v souladu s předcházením vzniku odpadu, a to v souvislosti s udržitelným rozvojem a snahou jít občanům příkladem.⁶⁰

Vláda ČR přijala pod č. 869/2014 usnesení, jímž schválila Program předcházení vzniku odpadů ČR (dále také „Program“), ve kterém stanovila základní a dílčí cíle, přičemž část Programu je součástí Plánu odpadového hospodářství ČR pro období 2015 až 2024. Program stanovuje jako svůj primární cíl „*Koordinovaným a jednotným přístupem vytvořit podmínky k nižší spotřebě primárních zdrojů a postupnému snižování produkce odpadů.*“⁶¹ Množství nástrojů, které má obec k dispozici pro naplnění cílů, se diferencuje podle skladby obyvatel, infrastruktury, finančních prostředků či kapacitních a územních možností dané obce. Proto zpravidla platí, že větší obce mohou zavést více nástrojů než menší obce omezené svými možnostmi. Mezi dílčí cíle Programu týkající se komunální úrovně, které považují za stěžejní, patří například vzdělávací aktivity zvyšující informační dostupnost o problematice předcházení odpadů, umožnění občanům komunitního kompostování a opětovné použití upotřebených výrobků prostřednictvím vhodného předání a distribuce upotřebených výrobků.⁶²

Environmentální vzdělávání

Obec zprostředkovává různé formy environmentálně vzdělávacích aktivit, a to samostatně nebo prostřednictvím zřízených institucí na území obce. Nejčastěji takovými institucemi jsou školy, mateřská centra, občanské spolky, knihovna obce a podobné instituce umožňující aktivní zapojení občanů. V rámci svých činností občanům jako spotřebitelům předávají znalosti o předcházení vzniku odpadů, které mohou mít vliv na volbu životního stylu a spotřebitelské chování.⁶³ Nevědomost a nedostatečné environmentální vzdělání v této oblasti má přímý vliv na kvalitu života lidí, která se zvyšuje společně s dosaženým vzděláním. S tím souvisejí i informace poskytované občanům prostřednictvím obce, které jsou klíčové pro jejich zájem a vzdělání o environmentální situaci na území obce. To vychází

⁶⁰ GREEN Solution. *Průvodce předcházením vzniku odpadů na komunální úrovni*. Ministerstvo životního prostředí, 2016/2017, 2017. ISBN 978-80-7212-611-8. s. 5 – 6.

⁶¹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Program předcházení vzniku odpadu*. PDF. Online. In: Databáze strategií, říjen 2014. Dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/odp-ppvo-2014_10_27_3.pdf. [citováno 2024-06-06]. s. 73.

⁶² Tamtéž., s. 73 – 74.

⁶³ GREEN Solution, ref. 60, s. 21 – 23.

z předpokladu, že dostatečně informovaní občané se zapojují do řešení problémů týkajících se životního prostředí.

Nejčastějším příkladem, kdy dochází k environmentálnímu vzdělání, je zapojení žáku v rámci školní docházky do ekologické výchovy prostřednictvím jednorázových seminářů. Obec může také školám poskytnout kompostéry, na který ukládají celoročně bioodpad a zpracovávají projekty kompostovacího procesu. Dovednosti a znalosti získané v rámci školních aktivit mohou předat rodičům a uplatňovat je společně s nimi dále v rámci domácího nebo komunitního kompostování.⁶⁴

Školní sběr umožňuje soustředění využitelného komunálního odpadu škoře, která se po převzetí odpadu stává vlastníkem odpadu a následně odpad předá obci dle územní příslušnosti dané školy. Jeho zákonná úprava se nachází v ust. § 20 ZoOd, která udává přesná pravidla pro školní sběr. Využitelným komunálním odpadem se rozumí pro účely školního sběru papír, plasty a kovy z domácností, jež zaměstnanci nebo žáci školy a jejich rodiče v průběhu roku shromažďují za účelem předání odpadu škoře. Výčet je taxativní a nelze v rámci školního sběru předávat jiné druhy odpadu. Škola má povinnost vést evidenci o hmotnosti a druhu převzatého odpadu a zároveň evidenci zařízení, kterým odpad vybraný v rámci školního sběru předala.⁶⁵

Komunitní kompostování

Za účelem sběru a soustředění rostlinných zbytků na území obce z veřejných prostranství, zahrad i kuchyní občanů slouží činnost prováděná přímo občany obce v rámci komunitního kompostování. K němu obec poskytuje vhodné prostředí pro jeho uskutečňování. První způsoby kompostování začali již v době kočovného období, kdy za sebou lidé nechávali především organicky rozložitelný odpad. S rozvojem zemědělské činnosti lidí se postupně rozvíjelo i kompostování a začalo mít organizovanou formu, neboť se začala přikládat důležitost k dostatečně vyživené půdě. V současné době je kompostování odpadu přikládán význam zejména z hlediska praktičnosti a šetrnému zpracování odpadu

⁶⁴ Tamtéž., s. 21 – 23.

⁶⁵ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 20 odst. 1 – 5.

s ohledem na životní prostředí, proto kromě velkých kompostáren vzniká kompostování i na nejnižší úrovni například přímo na zahradách občanů obcí.⁶⁶

Jaký odpad je možné způsobem kompostování odstranit se nachází v § 11 odst. 2 písm. e) ZoOd, kde je definován pojem biologicky rozložitelný odpad, jenž vymezí, že se jedná o odpad, který podléhá rozkladu. Nejčastěji biologicky rozložitelným odpadem rostlinného původu, který se procesem kompostování zpracuje na kompost jsou právě předmětné rostlinné zbytky, jejichž definovaný výčet se nachází v ust. § 65 odst. 1 písm. b) ZoOd a činí užší definici z biologicky rozložitelných odpadů. Rostlinnými zbytky je tedy například tráva, plevel, listí a větve ze stromů, květiny a často opomíjené ovoce a zelenina. Pro úplnost výkladu pojmu veřejné zeleně a jejímu rozdílu od zeleně pocházející ze soukromých pozemků se věnoval Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 45/06, který vyložil pojem veřejné zeleně jako „zeleně nacházející se na veřejných prostranstvích“.⁶⁷ Samotný proces kompostování probíhá mimo režim odpadů, nicméně jedná se o způsob předcházení vzniku odpadů a zákon o odpadech kompostování zařazuje mezi jeden z možných způsobů nakládání s odpady v hlavě VI, dílu 2 a stanovuje tím náležitosti týkající se komunitního kompostování.

Obec může sama založit a dále provozovat komunitní kompostárny při splnění podmínek uvedených v § 66 ZoOd nebo prostřednictvím smluvního subjektu může provozování komunitní kompostárny svěřit pověřené osobě. Zákon o odpadech provozování komunitních kompostáren neomezuje v závislosti na množství kompostovatelného materiálu. Vždy musí být stanovena odpovědná osoba, která na kompostárnu a celý proces kompostování dohlíží a je za něj odpovědná.⁶⁸ Častějším zpracováním rostlinných zbytků než samostatným zřízením komunitní kompostárny je fungování tzv. systému odděleného sběru bioodpadu, prostřednictvím něhož zajišťuje obec nádoby - popelnice na bioodpad a pravidelnými svozy získává od občanů sběr rostlinných zbytků. Zákonná úprava pro zajištění odděleného soustředování složek biologického odpadu upravuje vyhláška o nakládání s odpadem v ust. § 34, která zakotvuje povinnost obce týkající se zajištění celoročně fungujícího místa pro „oddělené soustředování biologického odpadu rostlinného původu“.⁶⁹ Zároveň pravidelně v předem stanovených termínech obec zajišťuje a zpřístupňuje pro všechny občany kontejner určený na sběr bioodpadu a rostlinných zbytků.

⁶⁶ ODPADOVÝ HOSPODÁŘ, ref. 39.

⁶⁷ ÚSTAVNÍ SOUD. Pl. ÚS 45/06. Online. In: Nalus, 11. 12. 2007. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-45-06_. [citováno 2024-06-06]. Bod 43.

⁶⁸ GREEN Solution, ref. 60, s. 30 – 32.

⁶⁹ Vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpadem, ust. § 34 odst. 2.

V nejméně frekventovanější míře dochází k zajišťování tohoto kontejneru na jaře a na podzim, kdy dochází ve velké míře k údržbě veřejně zeleně a zahrad před nástupem vegetačního klidu.

Pro úplnost je v rámci závěrečných příloh přiloženo přehledné podrobné schéma, které popisuje průběh biologické zpracování odpadu získaného ze zahrad a z domácností, a to jako Příloha C pod názvem „*Obrázek – schéma biologického zpracování odpadu*“, na kterém mě zaujalo především výstižné jednoduché označení jednotlivých částí koloběhu biologického zpracování odpadu a mimo to i jeho grafické zpracování, které umožňuje jednotlivé kroky pochopit i jedinci bez větší angažovanosti v daném tématu.

Opětovné použití upotřebených výrobků

U skupiny výrobků, které jsou funkční, ale občan nadále nechce či nemá potřebu výrobky využívat, může dojít k jejich opětovnému použití, pokud existuje způsob, který umožní občanům si tyto výrobky vzájemně předávat. Obce mají zájem na podpoře opětovného použití upotřebených výrobků, neboť jejich předáním novému majiteli zamezí obec v tvorbě komunálního odpadu a minimalizuje tím náklady, které by musela vynaložit při jeho odstraňování.⁷⁰ Zákon o odpadech v ust. § 12 odst. 4 a odst. 5 upravuje institut opětovného použití věci předanou obci. Jde o zákonem upravenou výjimku z odpadového režimu, která cílí na snižování mrháním surovinami. Osoby se věci zbavují způsobem, že je předají na místo vymezené obci do obecního systému stejně jako předávají odpad s rozdílem, že takto předaná věc se odpadem nestane. Protože lze i nadále tyto věci používat k totožnému záměru, předává je obec k opětovnému použití, respektive zřizuje za tímto účelem centra opětovného použití a v jejich režimu dochází k předávání věcí dalším osobám. V případě, že je nutné věc opravit, aby mohla být využívána předešlým způsobem, postupuje se věc k opravě za účelem opětovného použití.⁷¹ Tomuto institutu je věnována větší pozornost v rámci závěrečné kapitoly týkající se institutu reuse, jejichž fungování a přínos je detailně rozpracován v příslušné části práce.

⁷⁰ Tamtéž., s. 32 – 36.

⁷¹ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 22 – 23.

2. Nástroje ochrany životního prostředí týkající se oblasti odpadů

Obci, která má správným způsobem zastávat svou roli, musí být umožněno v souladu s dodržováním pravidel odpadového hospodářství zasahovat do chování subjektů při nakládání s odpady a kontrolovat, zda si subjekty počínají při svém počínání v souladu s nastavenými pravidly obce tak, aby byla zachována ochrana životního prostředí. Obci proto slouží pro ochranu životního prostředí tzv. nástroje ochrany životního prostředí, které lze rozdělit do dvou základních skupin podle jejich působení na subjekty.

Nástroje jsou nepřímé a přímé. Nepřímé nástroje, které dle svého názvu nepřímo ovlivňují chování subjektu tím, že umožňují subjektům možnost volby chování a ovlivňují chování subjektů především z hlediska ekonomického rozhodování při nakládání s odpady. Umožňují poskytnutí různých variant pro subjekt výhodnějších či nevýhodnějších, proto se označují jako ekonomické nástroje a umožňují tak subjektu vybrat si variantu pro něj nejprůzračnější. Přímé nástroje mají přímý vliv na chování subjektů. U přímých nástrojů je jejich pole působení širší, a proto jejich výčet variant je obsáhlejší. Z hlediska odpadů jsou především významné koncepční nástroje, administrativní nástroje a ekonomické nástroje.⁷²

Mimo výše uvedené druhy nástrojů existují nástroje, které mají charakter dobrovolného plnění, a proto se označují jako dobrovolné nástroje. Dobrovolným nástrojům je v této práci věnovaná poslední kapitola pod bodem č. 4. V následujících podkapitolách jsou detailněji popsány koncepční, administrativní a ekonomické nástroje, neboť je z hlediska působení obce v odpadovém hospodářství a při nakládání s odpady považují za stěžejní.

2.1. Koncepční nástroje

Přímé nástroje, které vycházejí ze zákona o odpadech a určují budoucí zaměření odpadového hospodářství jako je například předpověď množství produkce odpadů či způsobu s jeho nakládáním, se označují pojmem koncepční nástroje. Koncepční nástroje obsahují dlouhodobé plánované cíle s ohledem na evropské právo, které ukládá jednotlivým státům

⁷² JANČÁŘOVÁ Ilona, DUDOVÁ Jana, HANÁK Jakub, PEKÁREK Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, TKÁČIKOVÁ Jana. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8366-0. s. 22 – 24, s. 28 – 29.

zabývat se jimi.⁷³ Konkrétně evropským právem je myšlena směrnice 2008/98 následující směrnici 851/2018, které jsou rozebrány v první kapitole práce týkající se evropské legislativy.

Mezi koncepční nástroje se zařazují především plány odpadového hospodářství a program předcházení vzniku odpadů, přičemž ale plány odpadového hospodářství jsou považovány za stěžejní, a tedy významnější při ochraně životního prostředí. Neodborně lze tyto nástroje označit za preventivní dokumenty, které se snaží předejít znečištění a následnému poškození životního prostředí a ovlivnění chování předtím, než nastane. Účelem koncepčních nástrojů je tedy zajistit do budoucna nakládání s odpady takovým způsobem, aby docházelo k naplňování cílů odpadového hospodářství.

2.1.1. Plán odpadového hospodářství

Jedním z koncepčních nástrojů, které jsou vypracovávány jak pro celé území republiky, tak i pro úroveň krajů a obcí, jsou plány odpadového hospodářství. Pokládají se za podstatné dokumenty, neboť je v nich znázorněno, jak se bude postupovat při nakládání s odpadem dle dlouhodobě stanovených postupů. Tyto postupy jsou v souladu s hierarchií odpadového hospodářství a jednotlivé cíle tak primárně vedou k předcházení vzniku odpadu a zvýšení recyklace odpadů. Plány odpadového hospodářství dělíme dle výše uvedeného územního kritéria a zpracovatele na Plán odpadového hospodářství České republiky, Plán odpadového hospodářství kraje a Plán odpadového hospodářství obce.⁷⁴ Přičemž platí pravidlo, že plán odpadového hospodářství na vyšší úrovni je závazný pro plán odpadového hospodářství na nižší úrovni a rozhodování příslušných správních úřadů, krajů a obcí musí být vždy souladu s ním. Regulérně dochází k vyhodnocování plánu odpadového hospodářství a zároveň na celorepublikové a krajské úrovni dochází také k posouzení, zda mají nějaký vliv na životní prostředí.⁷⁵ Vypracování plánů odpadového hospodářství je poměrně náročný

⁷³ JANČÁŘOVÁ, ref. 4, s. 466 – 467.

⁷⁴ GREEN Solution, ref. 60, s. 234 – 235.

⁷⁵ *Takovým posouzením vlivu na životní prostředí je myšlen proces SEA, který probíhá v osmi etapách a závěrečný výstup je závazný. To znamená, že nelze proti němu v případě nesouhlasu podat odvoláním. Formálně je ale pouze stanoviskem, nikoli závazným stanoviskem, a proto z hlediska hmotněprávního závazný není.* Srov. JANČÁŘOVÁ, ref. 4, s. 467.

administrativní proces, ale jejich vyhotovení poskytuje podstatné úspory nákladů pro původce odpadu, jelikož z něj čerpají zásadní informace o četnosti používaných materiálů.⁷⁶

Zpracovatelem Plánu odpadového hospodářství České republiky (dále jen jako „POH ČR“) je Ministerstvo životního prostředí a jeho závazná část musí být schválena vládou, která tak činí formou nařízení vlády. Aktuální „*Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024 s výhledem do roku 2035*“ je dostupný na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí a byl schválen v roce 2014 pro období 2015 – 2024 s výhledem do nadcházejících let, přičemž poslední aktualizace byla schválena před dvěma lety, tj. v roce 2022. Dělí se na čtyři části. Úvodní část poskytuje základní charakteristické informace dokumentu, druhá Analytická část určuje priority odpadového hospodářství ČR, jeho stav a vývoj včetně způsobu nakládání s odpadem, třetí Závazná část stanovuje cíle s důrazem na počínání si v souladu s hierarchie odpadového hospodářství a poslední čtvrtá Směrná část, přehledně uvádí jednotlivé nástroje používané při naplňování stanovených cílů. Výše popsané náležitosti a části POH ČR, zakotvuje zákon o odpadech, a to konkrétně v ust. § 98 a ust. § 99. Hlavní vize zakotvená v POH ČR zní „*Česká republika maximálně předchází vzniku odpadů a efektivně zhodnocuje veškerý potenciál produkovaných odpadů.*“⁷⁷ a je zohledňována například při stanovení závazných cílů. Pro ilustraci takové části dokumentu je do Přílohy D přiložen výňatek z části třetí POH ČR, tj. Závazná část, který se týká komunálního odpadu, konkrétně je zde uvedeno znění stanovených cílů. Příloha je označena jako „*Příloha D: Část z POH ČR týkající se cílů v oblasti komunálního odpadu*“ a nelze v ní přehlédnout, že všechny uvedené cíle vycházejí z evropských právních předpisů a též jsou v souladu s hierarchií odpadového hospodářství.

Plán odpadového hospodářství kraje (dále jen „POH kraje“) zpracovává kraj prostřednictvím obecně závazné vyhlášky kraje. POH kraje je vytvářen na základě zákonného ust. § 100 ZoOd, a je rozdělen taktéž na čtyři části, a to na úvodní, analytickou, koncepční a strategickou část, které jsou svým obsahem rovněž podobné výše popsaným jednotlivým částem v POH ČR. Jednotlivé kraje při tvorbě plánů odpadového hospodářství mezi sebou vzájemně spolupracují, vycházejí z územní plánovací dokumentace a to v návaznosti na závaznou část POH ČR se kterou musí být v souladu. Samotná závazná část POH kraje slouží

⁷⁶ Tamtéž., s. 467.

⁷⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024 s výhledem do roku 2035*. PDF. Online, In: Ministerstvo životního prostředí. Praha 2014, aktualizace leden 2022. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty/\\$FILE/OODP-POH_CR_2015-2024_2035_vlada-20220511.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty/$FILE/OODP-POH_CR_2015-2024_2035_vlada-20220511.pdf). [citováno 2023-05-18]. s. 5 – 6, s. 55.

pro činnost příslušných správních úřadů kraje a jeho obcí. Také se po jejich vytvoření zasílají Ministerstvu životního prostředí, které zpracuje posudky na jednotlivé POH kraje a kraje jsou povinny řádně dokumenty upravit dle případných připomínek.⁷⁸ Aktuální plány odpadového hospodářství jednotlivých krajů jsou zpracovány pro období od roku 2016 do roku 2025 a během tohoto období dochází v rozmezí každých dvou let k analyzování, zda dochází k naplňování cílů obsažených v POH krajů.

Dle stejného zákonného ustanovení zpracovávají obce Plán odpadového hospodářství obce (dále jen „POH obce“) pro své území, podle kterého korigují veškeré činnosti, které na jejím území vznikají v souvislosti s nakládáním odpady. A to tak, aby došlo ke zefektivnění ochrany životního prostředí a tím i kvality života občanů v co největší míře. Jak bylo již uvedeno výše u POH ČR a POH kraje, se stejně POH obce dělí na jednotlivé části a samozřejmě jeho obsah musí být s nadřazenými plány v souladu.

Jednotlivé POH obcí jsou vydávány na rozhodné období vymezené obcemi. Problém s tímto vymezením vyvstal v okamžiku, kdy POH obce byly vydány obcemi podle právní úpravy, která byla nahrazena současným zákonem o odpadech. Do této situace se dostalo například město Plzeň, které má současný POH obce upraven pro období od roku 2017 do roku 2026.⁷⁹ Tedy na dobu celkem deseti let, přičemž od roku 2021 platí nová právní úprava, než podle které byl vytvořen. Tento problém ale řeší ust. § 154 odst. 2 ZoOd, které takto vydaným plánům ponechává platnost až do konce jejich stanoveného období, pro které byly vydány.⁸⁰

2.2. Administrativně - právní nástroje

Administrativně – právní nástroje spadají pod přímé nástroje ochrany životního prostředí a je jich velké množství. Některé z nich uplatňují správní úřady v rámci jejich rozhodovacích činností, jiné nemají formu správního aktu. Právo životního prostředí se potýká s nejasností v pojmosloví, co za výstupy správních úřadů lze označit za tyto nástroje.⁸¹

⁷⁸ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 100-103.

⁷⁹ NOVÁK Pavel. Plán odpadového hospodářství statutárního města Plzně. PDF. Online. In: Město Plzeň, říjen 2016. Dostupné z: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-odpady/data/migration/Files/odpady/koncepcni_materialy/POH_statutarniho_mesta_Plzne.pdf. [citováno 2024-06-03].

⁸⁰ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 154 odst. 2.

⁸¹ TUHÁČEK, ref. 3, s. 23.

Jejich výčet je široký, neurčitý a nejčastěji souvisí s dokumenty, které mají úlohu podkladu při vydávání konečných rozhodnutí, a proto mívají často podobu závazného stanoviska dle vymezeného pojmu zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Mimo shora uvedeného mají administrativně – právní nástroje významnou funkci při ovlivňování chování subjektů, neboť umožňují správním úřadům vydávání různorodých opatření, včetně příkazů a zákazů či jiných instrukcí směřujících k ochraně životního prostředí. Nejběžnějším administrativně – právní nástrojem je povolení, které má formu správního rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Toto povolení správní úřady využívají jako prostředek ke stanovení pravidel pro realizaci povolované činnosti, tj. například dodržování pravidel při nakládání s odpadem prostřednictvím vydaných povolení jednotlivým subjektům.⁸²

Hlavním znakem těchto nástrojů je tedy to, že jsou vytvářeny pro subjekty, které jsou v nerovném postavení a jejich prostřednictvím dochází k záměrnému donucenému chování podřízených osob. To v praxi znamená, že jsou vytvářeny s různým obsahem v různých právních formách podle potřeby nastalé konkrétní situace. Ta bývá ve většině případů ojedinělá a specifická pouze pro vyřešení oné konkrétní situace správním úřadem. Za administrativně – právní nástroje se považují již zmíněná povolení, vyjádření, závazná stanoviska a kontrola, tj. dozor.⁸³

Členit administrativně – právní nástroje lze podle kategorie jejich časové působnosti, a to tak zda mají vliv na chování subjektu před vyvíjením činnosti jako forma preventivního opatření nebo až následně jako forma kontrolního opatření. Tyto dva protiklady jsem zvolila jako příklad konkrétních administrativně – právních nástrojů a věnuji se jim následující podkapitoly.

Vyjádření nemá formu správního rozhodnutí, ale je pouhým sdělením od správního úřadu konkrétnímu adresátu, případně sdělením mezi správními orgány vzájemně. Závazné stanovisko je závazné ve své výrokové části, která se považuje za správní rozhodnutí a zbylými částmi má formu obdobnou jako vyjádření. Ve zbytku tedy není správním rozhodnutím.⁸⁴

⁸² JANČÁŘOVÁ, ref. 72, s. 26 – 25.

⁸³ TUHÁČEK, ref. 3, s. 23

⁸⁴ Tamtéž., s. 23.

2.2.1. Povolení

Povolení jako administrativně – právní nástroj je svou formou správním aktem, který je vyjádřením činnosti správních orgánů. Konkrétně při splnění stanovených podmínek orgán státní správy rozhoduje na základě žádosti subjektu o vydání povolení k jeho individuální činnosti. Za předpokladu, že vyhodnotí nesplnění podmínek, rozhodne o nevydání povolení. Tím má možnost přímo ovlivnit, zda bude vůbec činnost na daném území probíhat či nikoli. Pokud se rozhodne povolení vydat, může následně ovlivnit za jakých podmínek se bude nakládat s odpady. Zákon o odpadech stanovuje dva typy povolení. Povolení provozu zařízení a povolení k obchodování s odpadem. § 26 ZoOd.

Povolení provozu zařízení je upraveno v ust. § 22 an. ZoOd a týká se provozování takových činností, které jsou uvedeny v Katalogu činností, jež je součástí příloh zákona o odpadech⁸⁵. Povolení je vydáváno příslušným krajským úřadem na dobu neurčitou, v případě mobilního zařízení na dobu určitou, a to maximálně ve výši šesti let. Před vydáním tohoto povolení je nutné mít posouzené zařízení krajskou hygienickou stanicí, která o žádosti z hlediska dopadů na zdraví lidí a zdravotní rizika vydá závazné stanovisko. Zákon o odpadech umožňuje orgánu, jež povolení vydal při naplnění podmínek uvedených v ust. § 25 ZoOd povolení změnit nebo zrušit. Zároveň je v ustanovení obsaženo, kdy vydané povolení ze zákona zaniká.⁸⁶

Povolení k obchodování s odpady je upraveno v ust. § 26 ZoOd a umožňuje obchodovat s odpady i osobám, které neprovozují nakládání s odpady. Děje se tak na základě povolení vydaným příslušným krajským úřadem na dobu určitou, a to na dobu maximálně šesti let. Obdobně jako u povolení o provozu zařízení, má příslušný krajský úřad možnost povolení k obchodování s odpady zrušit nebo změnit, pokud dojde k naplnění podmínek uvedených v odst. 3.

Přílohová část č. 3 k zákonu o odpadech obsahuje náležitosti, které musí obsahovat každá žádost o vydání povolení dle výše uvedených ustanovení.⁸⁷ Jak z uvedeného vyplývá, ani v jednom typu povolení nefiguruje obec jako správní orgán vydávající povolení, neboť

⁸⁵ *Jedná se o konkrétní výčet činností, které probíhají v zařízení určenému ke „skládkování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu“. Katalog činností tyto činnosti rozděluje na skupiny podle kritérií - za prvé: o jakou oblast nakládání s odpadem se jedná, za druhé: jaký je proces nakládání s odpadem a za třetí: jaký je konkrétní typ zařízení dle technologie nebo činnosti nakládání. Srov. BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 36 – 39, s. 155.*

⁸⁶ Tamtéž., s. 36 – 39.

⁸⁷ *Mimo to se náležitosti použijí i na vydání povolení podle ust. § 23 odst. 1 a § 64 odst. 2 ZoOd.*

k tomu je oprávněn příslušný krajský úřad. Obec figuruje v případě povolení provozu zařízení alespoň jako účastník řízení, pokud by činností povolenou v povolení byla přímo dotčena. Podmínky účastenství se řídí zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a to konkrétně ust. § 27, kde jsou vymezeni účastníci řízení na žadatele a dotčené osoby. To se výslovně týká povolení o provozu zařízení umístěného na území obce, které není zařízením pohyblivým a obec může být provozem zařízení přímo ovlivněna.⁸⁸

Podkladem pro vydání povolení jsou správní úkony ve formě stanovisek či vyjádření, které upravuje správní řád ve smyslu ustanovení § 136 odst. 1 písm. b) a § 149, a považují se v této souvislosti také za administrativně – právní nástroje upravující odpady. V rámci těchto stanovisek považují za zajímavé poukázat na problém týkající se novostaveb, kdy obecní úřad v gesci zákona o odpadech nespadá mezi dotčené orgány, jež vydávají závazné stanovisko k užívání stavby, které je nutné opatřit pro vydání kolaudačního souhlasu. Tedy takové závazné stanovisko vydávají všechny složky životního prostředí mimo složky odpadu⁸⁹ a myslím si, že by zákon o odpadech měl tuto pravomoc rozšířit i na obecní úřady, protože absence jejich vyjádření může mít následně zásadní dopad na území obce.

2.2.2. Kontrola

Kontrola je administrativně – právní nástroj, který se zabývá následnou kontrolou činností inspekce nebo správních úřadů k tomu pověřených zákonem o odpadech, a to konkrétně v sedmé části zákona pod výkonem státní správy. V ust. § 147 ZoOd, je zakotvena pravomoc úřadů obcí kontrolovat právnické a fyzické osoby, ať podnikající či nepodnikající, jakým způsobem dodržují pravidla vycházející z obecního systému odpadového hospodářství. Konkrétně ustanovení obsahuje dvě oblasti, ve kterých kontrola probíhá. Za prvé kontrola nakládání s komunálním odpadem fyzických nepodnikajících osob a dodržování písemné smlouvy zapojující podnikající osoby do obecního systému. Za druhé zda podnikající osoby mají pro odpad, který sami nezpracují, zajištěné převzetí oprávněnou osobou dle druhu a kategorie odpadu.⁹⁰ Speciální kontrolu mimo správní úřady vykonávají v rámci odpadového

⁸⁸ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 36 – 37, s. 158.

⁸⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., Stavební zákon, ust. § 122 odst. 1.

⁹⁰ BEJČKOVÁ, ref. 13, s.130-131.

hospodářství správní soudy, které kontrolují postup či rozhodnutí správních úřadů, zda nejsou v rozporu se zákonem.⁹¹

2.3. Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje jsou součástí nástrojů ochrany životního prostředí a jsou nastaveny s přihlédnutím k politické a sociální situaci společnosti. Rozšiřují především administrativně-právní nástroje a aplikují se takřka vždy s nimi současně. Při samostatné aplikaci ekonomického nástroje by se rozměr znečištění posuzoval pouze peněžní solventností znečišťovatele.⁹² Dále se tyto nástroje vyznačují tím, že jsou opatřeními finančního charakteru, který má za cíl motivovat chování subjektů směrem k ochraně životního prostředí. Souvisejí s dovoleným chováním a v zásadě si subjekty zachovávají možnost volby chování. Nejzákladnější funkcí ekonomických nástrojů zůstává funkce motivační, neboť platí domněnka, že ekologické chování subjektu bude pro daný subjekt z finančního hlediska výhodné či tzv. alespoň ne nevýhodné, a to bude mít nepřímý dopad na chování a rozhodování subjektu, který si tak dobrovolně vybere chovat se příznivějším způsobem k životnímu prostředí, a tím pádem k menšímu vynakládání finančních prostředků. V některých případech se lze setkat s nástrojem označovaným jako pokuty, který má primárně sankční povahu plynoucí z odpovědnostního vztahu a porušení takového vztahu má za následek ovlivnění ekonomiky dotčeného subjektu.⁹³

Nicméně v souvislosti s výše uvedeným vyvstala otázka směřující na obavy z chování subjektů, a to v případech kdy ekonomické nástroje mohou fungovat i obráceně, než jaký byl jejich motivační předpoklad. Obava pramení z toho, že subjekty by častěji preferovali zakázané chování, než aby si vybrali žádoucí chování, kvůli kterému byl ekonomický nástroj nastaven. Tím se je myšleno, že nastane situace ve které „*po zavedení poplatku za odpad, jehož výše bude určena podle množství odvezeného odpadu, obyvatelé místo prevence vzniku nebo třídění odpadu budou vytvářet černé skládky nebo odpad spalovat.*“⁹⁴ Aby systém ekonomických nástrojů měl vysokou účinnost, je třeba zavést opatření, která budou

⁹¹ DAMOHORSKÝ, ref. 6, s. 39.

⁹² JANČÁŘOVÁ, ref. 72, s. 697.

⁹³ Tamtéž., s. 684, s. 686.

⁹⁴ Srov. Tamtéž., s. 697.

administrativně nekomplikovaná a efektivně přispějí k motivaci chování subjektů.⁹⁵ Rozčlenit ekonomické nástroje je možné podle mnoha různých aspektů.

Základní způsob dělení ekonomických nástrojů je podle jejich působení na subjekty. A to na nástroje **zvýhodňující ekologické chování a na nástroje znevýhodňující neekologické chování**. Nástroje zvýhodňující ekologické chování se projevují například poskytnutím finanční podpory subjektům v případě, že se chovají v souladu s ekologií. Nástroje znevýhodňující neekologické chování, lze spatřovat například v nastavení výběru poplatku za využití životního prostředí, neboť subjekty při své činnosti mají výrazný negativní vliv na něj.

Další možný způsob dělení ekonomických nástrojů je podle jejich formy na **finanční podpory, ekologické daně a platební nástroje**.⁹⁶ Nástroj finanční podpory zvýhodňuje úpravu daní a odvodů či umožňuje získání úvěru a dotace právnickým i fyzickým osobám, pokud chrání nebo využívají životní prostředí ve shodě se zásadou udržitelného rozvoje. Na financování těchto podpor má významnou roli Státní fond pro životní prostředí. Oproti finančním podporám, nástroj zavádějící ekologické daně neumožňuje osobám získat protiplnění a ztvárňuje běžně nazývané „náklady společnosti na znečištění způsobené zdaněným předmětem“.⁹⁷ Významným institutem, na který subjekt může dosáhnout je osvobození od některých daní, především ekologických daní dle toho, zda má jeho činnost pozitivní nebo negativní dopady podle zdaněného předmětu. Poslední nástroj označovaný jako platební nástroje se považují za nejrozsáhlejší druh ekonomických nástrojů a lze jimi zpoplatnit činnosti subjektů. Výše platby za znečištění životního prostředí a platby za využití přírodních zdrojů je závislá na míře znečištění, oproti tomu výše platby za použití výrobku je zpoplatněná samotným použitím dané věci.⁹⁸

2.3.1. Poplatek za nakládání s komunálním odpadem

V oblasti odpadů je vhodné vzhledem k tématu práce vyzdvihnout ekonomický nástroj v podobě poplatku za nakládání s komunálním odpadem, který neprodukuje obec jako taková

⁹⁵ Tamtéž., s. 696 – 697.

⁹⁶ *Dalšími formami jsou trhy s obchodovatelnými kvótami a zajišťovací depositní systémy. Členění vychází z přehledu Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.*

⁹⁷ JANČÁŘOVÁ, ref. 72, s. 689

⁹⁸ Tamtéž., s. 690 – 695.

ale její občané, jak již bylo výše uvedeno v první kapitole. Vzhledem k tomu, že obec má povinnost s komunálním odpadem nakládat, platby získané z poplatku by ji měli pokrýt veškeré výdaje spojené s nakládáním s komunálním odpadem. Výše a struktura poplatku by v ideálním případě měla nabídat občany ke svědomitějšímu třídění využitelných složek a celkové nižší produkci odpadu. Způsob výběru poplatků za nakládání s komunálním odpadem může obec stanovit dvěma způsoby. Poplatkem za obecní systém odpadového hospodářství nebo poplatkem za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci.⁹⁹ Pro oba poplatky je poplatkové období stanoveno na kalendářní rok, přičemž dílčí období, ve kterých dochází ke zpoplatnění za komunální odpad, je kalendářní měsíc. Vzhledem k tomu, že může nastat situace, kdy dojde v průběhu poplatkového období ke změně výše poplatku, tak je pro uplatnění změny rozhodné dílčí období.¹⁰⁰ Diagram znázorňující jednotlivé členění poplatku za komunální odpad je přiložen do Přílohy E v přílohové části práce.

Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství

Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství vyplývá ze zákonného režimu ust. § 10e an. zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (dále jen „zákon o místních poplatcích“). V ustanoveních je definováno, že poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je určen paušální částkou, a to ve výši s maximální hranicí 1 200 Kč¹⁰¹, který si obec nastavuje dle svého uvážení, neboť konkrétní kritéria pro určení výše poplatku nejsou v zákoně obsažena. Poplatníkem, mající povinnost zaplatit tuto paušální částku, je každá fyzická osoba s přihlášeným trvalým pobytem v obci nebo vlastník nemovité věci, jež je na území obce. Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství tak může být podle věty druhé vybírán jak od fyzických osob, tak se vztahuje při splnění podmínek i na osoby právnické. Zároveň není pro tento režim poplatku podstatné, kolik odpadu osoba vyprodukuje, neboť jí automaticky po splnění uvedených podmínek vzniká povinnost

⁹⁹ JANČÁŘOVÁ, ref. 4, s. 469 – 470.

¹⁰⁰ HASIL EDELMANNOVÁ R., POPPELKOVÁ L., In: TĚŽKÝ V., JANTOŠ M., SIUDA K., EDELMANNOVÁ R., POPPELKOVÁ L. *Zákon o místních poplatcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2024-06-03]. ASPI_ID KO565_1990CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X. k ust. §10o.

¹⁰¹ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, k ust. §10h.

v daném období příslušný poplatek uhradit, a to i v případě, že v obci odpad neprodukuje a nemotivuje tak poplatníky k tomu, aby přímo úměrně snižovali svou produkci odpadu.¹⁰²

Poplatek za odkládání komunálního odpadu

V tomto případě se jedná o poplatek stanovený v ust. § 10i an. zákona o místních poplatcích, a to poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, jenž hradí pouze osoba, která na území obce odpad vyprodukovala. Tedy na rozdíl od prvního způsobu je výše poplatku stanovena individuálně podle množství odstraňovaného odpadu a nákladů za svoz odpadu.¹⁰³ To v důsledku představuje, že tento druh poplatku má větší motivační funkci pro subjekty snižovat svoje množství vyprodukovaného opadu, neboť mají přímý vliv na výši poplatku, který se odvíjí od jejich produkce odpadu, tj. principu „zaplat, kolik vyhodíš“.¹⁰⁴ Komunální odpad, který vznikl z nemovité věci nebo v souvislosti s ní, se vždy bude odkládat do sběrných nádob obcí k tomu určených neboli soustředovacích prostředků umístěných na předem vymezených místech obcí. Výše poplatku může být obcí stanovena na základě jednoho z kritérií, a to dle hmotnostního základu, objemového základu nebo kapacitního základu.¹⁰⁵ V průběhu příslušného kalendářního roku není možné změnit zvolené kritérium a každá obec musí při výběru stanovujícího kritéria pečlivě a individuálně vzhledem ke svým technickým možnostem zvážit, které kritérium je pro ni nejpříznivější. Kritérium kapacitního základu, kde výše poplatku je závislá na velikosti nádoby a počtu svozů v dílčím období, je pro obec administrativně nejméně náročnou variantou, a to z důvodu, že obec může využít různé způsoby, jakým zaveden kapacitní základ ve svém obecním systému.¹⁰⁶ V rámci poplatku za odkládání komunálního odpadu je stanoven minimální základ sloužící pro výpočet výše poplatku, který si obec určuje sama. Předpokladem je, že činí nejvýše 10 kg hmotnostního základu a 60 l při zbylých kritériích. Toto je zakotveno v ust. § 10k odst. 4, zákona o místních poplatcích a hlavním účelem stanovení této minimální výše je zamezit

¹⁰² HASIL EDELMANNOVÁ, ref. 100, k ust. § 10d.

¹⁰³ Zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, Hlava VII - poplatky za komunální odpad.

¹⁰⁴ DAMOHORSKÝ Milan a SNOPKOVÁ Tereza. Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva. Praha: Eva Rozkotová, 2015. ISBN 978-80-87975-31-2. s. 158.

¹⁰⁵ Zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ust. 10k odst. 1.

¹⁰⁶ HASIL EDELMANNOVÁ, ref. 100, k ust. § 10k odst. 1 až 3.

subjektům snižování odpadu například způsobem, kdy by poplatníci odkládali odpad mimo stanovená místa – kupříkladu do příkopů nebo sousedům do jejich popelnice.¹⁰⁷

Významný právní institut, který zákon o místních poplatcích zavedl v ust. § 10g, je vymezení kategorie poplatníka, který bude od placení poplatku za obecní systém odpadového hospodářství osvobozen, vzhledem k jeho vlastnostem, jež ho odlišují od zbylých poplatníků. Tento poplatník je v zákonném ustanovení vymezen přesnou formulací, aby se zamezilo nejasnostem ve jeho vymezení v souvislosti s osvobozením. Zároveň toto vymezení musí být založeno na takových znacích, aby nezakládaly ústavně nepřijatelné a diskriminační postavení.¹⁰⁸

K problematice poplatků zahrnutých v obecně závazných vyhláškách obcí se již několikrát vyjadřoval ústavní soud prostřednictvím nálezů, když byl napaden jejich nesoulad s ústavními zákony. Pro ilustraci jsem vybrala náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 48/18 ze dne 4. června 2019, jež považují za stěžejní z hlediska rovného postavení poplatníků, konkrétně při rozdělení poplatníků na dvě kategorie. Osoby přihlášené k trvalému pobytu v obci a osoby bez trvalého pobytu, přičemž možnost zapojit se nad rámec obecního systému do doplňkového systému¹⁰⁹, ze kterého vyplývaly ekonomické výhody, bylo umožněno pouze osobám přihlášených k trvalému pobytu. Tuto nerovnost napadlo Ministerstvo vnitra jako porušení čl. 1 LZPS, kdy na území obce dochází k nedůvodnému odlišnému zacházení s vymezenou skupinou osob na úkor druhé skupiny osob, za účelem nikoli motivovat osoby k důslednějšímu třídění komunálního odpadu, ale za vidinou přihlášení osob bez trvalého pobytu k obci a tím navýšení jejich daňových příjmů do obecního rozpočtu. Ústavní soud v závěru nálezu zhodnotil, že napadená obecně závazná vyhláška sledovala legitimní cíl ochrany životního prostředí prostřednictvím výchovy obyvatel k šetrnému vztahu k přírodě v místním i obecním území. Částku, kterou je umožněno osobě zapojené do systému vyplatit, považuje za přiměřenou a nespatřuje ani rozpor s principem nediskriminace dle vymezení skupiny na osoby s trvalým pobytem a bez trvalého pobytu, protože v souladu s realizací samostatné působnosti má obec právo připustit speciální postavení svým občanům v ústavních

¹⁰⁷ Tamtéž., k ust. §10k odst. 4.

¹⁰⁸ Tamtéž., k ust. §10d.

¹⁰⁹ *Tzv. Systém pytlového sběru, který vymezila obec ve své obecně závazné vyhlášce a umožnila tím nad rámec obecního systému se zapojit do doplňkového systému shromažďování a sběru komunálního odpadu, který poskytoval zapojeným osobám ekonomické výhody ve formě zpětného vypláčení peněz v závislosti na množství vytríděných složek komunálního odpadu (a to 1 Kč za 1 kg papíru a 2 Kč za 1 kg PET lahvi s tím, že maximální obdržená částka mohla dosahovat výše 600 Kč za jedno poplatkové období).* Srov. Pl. ÚS 48/18

mezích, které v tomto případě porušeny nebyly. Nedošlo tak k porušení principu rovného zacházení při stanovení ekonomického nástroje zvýhodňující osoby s trvalým pobytem.¹¹⁰

¹¹⁰ ADVOKÁTNÍ DENÍK. *Obec může v odpadovém hospodářství zvýhodnit osoby s trvalým pobytem. Online.* In: ČAK informuje, 17. 6. 2019. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/06/17/obec-je-opravnenav-oblasti-odpadoveho-hospodarstvi-primerene-zvyhodnit-osoby-trvale-v-obci-pobyvajici/>. [citováno 2024-05-25].

3. Role obcí v odpadovém hospodářství

Obec zastává roli, při které má povinnost zajistit smysluplné nakládání s veškerým komunálním odpadem, který je vyprodukován fyzickými nepodnikajícími osobami na území obce. Každá obec si ke splnění této povinnosti stanoví pravidla pro obecní systém odpadového hospodářství, který je vhodný vzhledem k územní rozloze obce, počtu obyvatel, kapacitních možnostech obce a jiných podstatných kritériích pro konkrétní obec.¹¹¹ To vše vychází ze zákonného ust. § 59 odst. ZoOd, ve kterém je obci umožněno zřídit obecní systém odpadového hospodářství buď obecně závaznou vyhláškou nebo nástrojem zvoleným dle její vůle. Doporučující způsob, který je považován za nejvhodnější formu, je způsob prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, ale není striktně stanovený. Obecní systém, jeho náležitosti a fungování jsou podrobněji popsány v následující podkapitole 3.1 a 3.2

Další role, kterou obci zákonná úprava stanovuje, je plnění recyklačních cílů, které již byly v práci zmíněny především v souvislosti s evropskou legislativou EU a její směrnici o odpadech. Aby Česká republika mohla plnit závazky vycházející z uvedené evropské legislativy, je důležité správně regulovat a motivovat obce a stanovit jim povinnost plnit recyklační cíle, které jsou nastavené dle množství sesbíraných odděleně soustředěvaných složek odpadu ze souhrnného množství komunálního odpadu pro jednotlivé cílové roky.¹¹² Zákon o odpadech recyklační cíle převzal do ust. 59 odst. 3., který konkrétně udává povinnost zajistit, aby v kalendářním roce 2025 a následujících letech dosáhly odděleně soustředěné recyklovatelné složky komunálního odpadu alespoň 60 % ze souhrnného množství vybraného komunálního odpadu. Následně pro kalendářní rok 2030 je stanoven milník alespoň 65 % a následně pro kalendářní rok 2035 alespoň 70 %, přičemž do podílu, ze kterého se procenta vypočítávají, lze zahrnout odděleně soustředěné recyklovatelné složky nepředávané do obecního systému a vznikající i při činnosti nepodnikajících osob.¹¹³ Recyklačním cílům v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem prostřednictvím skládkování je věnována podkapitola 3.3.

¹¹¹ TOMOSZKOVÁ Veronika, VÍCHA Ondřej a MÁCHA Aleš. Praktikum z práva životního prostředí. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-545-3. s. 57.

¹¹² BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 67.

¹¹³ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 59 odst. 3.

3.1. Obecní systém pro nakládání s odpadem

Obce, které se řídí trvale udržitelným rozvojem, si při nakládání s odpady nastavují efektivní systém, kterým se řídí při nakládání s odpady. Jak již bylo uvedeno v úvodu kapitoly, každá obec má povinnost zajistit splnění recyklačních cílů a zajistit přebírání veškerého komunálního odpadu od nepodnikajících osob, který vzniká při jejich činnosti. Ke splnění těchto povinností slouží právě obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „obecní systém“). Osoby podnikající, které vytvářejí komunální odpad nebo obalový odpad z papírového, plastového, skleněného nebo kovového materiálu,¹¹⁴ může obec zapojit do tohoto systému obce. Není to však její povinnost, jak je tomu u fyzických osob nepodnikajících. Zapojení osob provozující podnikatelskou činnost do obecního systému je dále věnována následující podkapitola č. 3.1.2.

Pro zvolení způsobu, kterým tyto povinnosti plní, má obec volné pole působnosti a sama si stanovuje pravidla, které určují daný obecní systém tak, aby byl pro danou obec nejvhodnější. Zákonný podklad stanovující rámec pro nastavení těchto systémů je obsažen v ust. § 59 ZoOd a v ustanoveních jemu následujících. Jelikož není zákonem stanovená závazná forma, ve které má být obecní systém zpracován, může obec zvolit vlastní formu, například zveřejněním na obecní úřední desce či internetových stránkách a podobně. I přesto ministerstvo ve vydaném metodickém pokynu¹¹⁵ uvedlo jako nejvhodnější formu pro nastavení obecního systému obecně závaznou vyhláškou.¹¹⁶ Pokud obec zvolí formu obecně závazné vyhlášky, může zároveň využít rozšířenou podobu obecního systému, který umožňuje zvolit místa, ve kterých bude přebírat následující druhy odpadu: stavební a demoliční odpad vznikající při činnosti nepodnikajících osob, movité věci využitelné v rámci programů týkající se předcházení vzniku odpadu, rostlinné zbytky využitelné v rámci

¹¹⁴ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 62 odst. 2.

¹¹⁵ „Ministerstvo vnitra přesto doporučuje upravit celý obecní systém formou obecně závazné vyhlášky, a to včetně komplexního určení míst v souladu s § 59 odst. 2 zákona o odpadech.“ Srov. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví obecní systém odpadového hospodářství.* PDF. Online. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanoveni_obecneho_systemu_odpadoveho_hospodarstvi/\\$FILE/OODP-MM_Min_vnitra_Pravni_vyklad_Obecni_system-15122020.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanoveni_obecneho_systemu_odpadoveho_hospodarstvi/$FILE/OODP-MM_Min_vnitra_Pravni_vyklad_Obecni_system-15122020.pdf). [citováno 2024-5-26]. s. 2.

¹¹⁶ *Vzor této obecně závazné vyhlášky je dostupný zdarma ke stažení na stránkách Ministerstva životního prostředí.* Srov. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Nový zákon o odpadech - Metodické podklady Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce obce o stanovení obecního systému odpadového hospodářství.* Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/stanoveni_obecneho_systemu_odpadoveho_hospodarstvi. [citováno 2024-05-25].

komunitního kompostování a výrobky s ukončenou životností v rámci jejich zpětného odběru.¹¹⁷

Každá osoba, která je zapojena do obecního systému odpadového hospodářství, má povinnost dodržovat pravidla zakotvená v zákoně a v obecně závazné vyhlášce, případně v alternativní formě nastavující pravidla obecního systému, pokud zákon namísto obecně závazné vyhlášky tuto formu umožňuje. Jednou z takových základních povinností je například to, že odpad nebo movitou věc předávanou v rámci obecního systému je každá osoba povinna odkládat na místa stanovená obcí, a počínat si přitom tak v souladu s pravidly určenými pro konkrétní druh či kategorii odpadu nebo movité věci.¹¹⁸

S ohledem na výše uvedené vyplývá, že obecní systém je zvláštní řád, který stanovuje práva a povinnosti nutné pro fungování efektivního odpadového hospodářství a proto vyžaduje, aby byl přesně určen okamžik převodu vlastnictví odpadu při činnostech vycházející z obecního systému. Dle ust. § 60 odst. 1 ZoOd je rozhodným okamžikem, ve kterém obec nabývá vlastnické právo k odpadu nebo movité věci, odložení tohoto odpadu nebo movité věci osobou zapojenou do obecního systému, a to na konkrétní místo stanovené obcí, kterým může být například sběrný dvůr obce nebo shromažďovací nádoba na odpad. Obec se tak tímto aktem stává vlastníkem odpadu nebo movité věci, vyjma věcí s ukončenou životností.¹¹⁹

3.1.1. Zapojení osob provozující podnikatelskou činnost do systému obce

Za původce se považují i všechny podnikající osoby ať právnické či fyzické, jinými slovy tedy všichni podnikatelé. Zákon o odpadech umožňuje těmto původcům vytvářející komunální odpad a obalový odpad tvořený plasty, papíry, sklem a kovy, aby se na základě splnění podmínek vymezených obecně závaznou vyhláškou stanovující obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „vyhláška obecního systému“) mohli zapojit do tohoto systému dané obce.¹²⁰

¹¹⁷ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 65 – 66.

¹¹⁸ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 61, ust. § 62 odst. 2.

¹¹⁹ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 60 odst. 1.

¹²⁰ AUER Tomáš. *Zapojení podnikatelů do obecního systému odpadového hospodářství*. Online. In: Obec a Finance - Denník veřejné správy, OF 4/2022, 30. 12. 2022. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6876195> . [citováno 2024-05-25].

Zapojení osob provozující podnikatelskou činnost do systému obce je obcí určeno vyhláškou obecního systému. Pokud se podnikající osoba rozhodne, že chce být za stanovených podmínek zapojena do obecního systému, uzavře s obcí písemnou smlouvu. Ta určuje jednotná pravidla pro jejich zapojení s podmínkou rovnosti pro všechny osoby do obecního systému zapojené. Pravidla se týkají jednotlivých druhů odpadu a způsobu nastavení ceny za jeho uložení. Obec tedy může selektovat pouze ty druhy odpadu, které považuje za vhodné vzhledem ke svým poměrům a určit cenu například paušálem nebo cenu odvozenou od reálného množství.¹²¹

3.1.2. Nakládání s obalovým odpadem jako součást obecního systému a zálohování

S ohledem na kapitolu týkající se regulace obalů z výrobku je pro obecní systém problematika obalů velmi zásadní téma, neboť obecní systém je z velké části financován zapojením podnikajících osob produkujících obalový odpad, který obyvatelé následně předávají v rámci komunálního odpadu. S ohledem na ideu snížit obalový odpad je v současné době velmi diskutovaný systém na zálohování plastových lahví, který již zavedlo několik evropských zemí, například náš sousední stát Slovensko,¹²² a je posuzován evropskou legislativou jako vhodný nástroj, který by měly zavést všechny členské země. Evropský parlament tak odhlasoval v listopadu minulého roku povinnost pro všechny členské země EU zavést s účinností od roku 2029 povinný systém zálohování plastových lahví s výjimkou států, které dosáhli v roce 2027 – 2028 minimálně 85 % vyříděných plastových lahví,¹²³ což následně Rada evropských ministrů životního prostředí snížila na minimální množství 78 %.¹²⁴ Konkrétní unijní regulace zatím neexistuje a zálohování obalů je zaváděno pouze vnitrostátní legislativou jednotlivých států.

Ministerstvo životního prostředí v prosinci minulého roku předložilo na různá připomínková místa návrh týkající se zavedení zálohového systému pro vybrané jednorázové nápojové obaly, kterým by se novelizoval zákon o obalech, a to v souladu s navrhovaným

¹²¹ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 66 – 67.

¹²² MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Čisté Slovensko, Littering - voľne pohodený odpad*. Online. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/cisteslovensko/>. [citováno 2024-06-05].

¹²³ EVROPSKÝ PARLAMENT 2019 – 2024. *P9_TA(2023)0425 Obaly a obalové odpady*. PDF. Online. 2023. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0425_CS.pdf. [citováno 2024-06-03]. Pozměňovací návrh 46.

¹²⁴ RADA EVROPSKÉ UNIE. Interinstitucionální spis: 2022/0396(COD), Výsledek jednání. PDF. Online. 2024. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16946-2023-INIT/cs/pdf>. [citováno 2024-06-03]. s. 195.

Plánem legislativních prací vlády pro rok 2024. Zároveň v návrhu také naznačil úpravu povinností související s reklamními letáky. V předkládací zprávě k návrhu informoval, že Česká republika má v současné době rozvinutý systém třídění obalového odpadu, se kterým je nakládáno efektivně. Dále uvedl, že novela zákona o obalech naruší současný systém třídění odpadu, ale zastávala by k němu doplňkovou funkci zajišťující kvalitní recyklaci. Závěrem uvádí, že předkládaný návrh není v rozporu se současným Plánem odpadového hospodářství České republiky ani Strategickým rámcem Cirkulární Česko 2024. Připomínkové řízení již bylo ukončeno a v budoucnosti bude v rámci legislativního procesu rozhodnuto, zda Česká republika zálohovací systém příslušných nápojových obalů zavede.¹²⁵

Přesto, že plastové a kovové nápojové obaly představují v souhrnu všech vyprodukovaných obalů jen malou část, je vnímán tento krok jako začátek pro případné nastavení platformy zálohování i pro obaly z ostatních materiálů, kupříkladu zmíněných papírových reklamních letáků. Systém zálohování ale představuje zásadní zásah do stávajícího nastavení odpadového hospodářství územně samosprávných celků, neboť osoby provozující podnikatelskou činnost zapojené do obecního systému odpadového hospodářství budou při zavedení systému zálohování přispívat nižší částkou, vzhledem ke zpětnému odběru vyprodukovaných obalů, které nebudou obecním systémem sbírány.¹²⁶ Centrum ekonomických a tržních analýz vydal v květnu roku 2022 ekonomickou analýzu, která se nazývá „Dopady zavedení zálohového systému nápojových obalů na obce a města“, jež prognózuje dva nejpravděpodobnější scénáře. Scénář krátkodobý, který kalkuluje s nákladovým ořesem a přesunem vzniklých ekonomických nákladů na územně samosprávné celky a scénář střednědobý, který kalkuluje s přizpůsobením se počátečnímu ořesu, ale za to s následným projevem racionalizovaného chování a optimalizováním nákladů.¹²⁷

Ke zvážení je při zavádění zálohovacího systému otázka, zda ekologické přínosy systému vyváží ekonomické problémy obcí, neboť zálohovací systém nemusí nutně přinést snížení obalového odpadu a obcím se mohou zvýšit náklady na obecní sběr obsahující hůře

¹²⁵ ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.* In: ODOK portál. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCY4K6RXH/>. [citováno 2024-05-28].

¹²⁶ OBALY 21. *Role měst a obcí ve sběru obalového odpadu.* Online, 15. 2. 2024. Dostupné z: <https://www.obaly21.cz/role-mest-a-obci-ve-sberu-obaloveho-odpadu/>. [citováno 2024-05-28].

¹²⁷ KOLEKTIV CETA. *Dopady zavedení zálohového systému nápojových obalů na obce a města.* PDF. Online. In: Centrum ekonomických a tržních analýz, květen 2022. Dostupné z: https://jdemeokrokda.cz/wp-content/uploads/2022/07/Obce_zalohy2022.pdf. [citováno 2024-05-28].

recyklovatelné obaly. Tento názor proti zavedení systému zálohování plastových lahví již dlouhodobě zastává například Francie a české obecní svazy vyjádřily shodné obavy.¹²⁸

3.2. Obec a přestupky při nakládání s odpady

Zákon o odpadech vymezuje přestupky v části šesté hlavě druhé a rozděluje je na různé kategorie podle subjektu, který se může přestupku dopustit a podle minimální a maximální výše pokuty, kterou lze za ně uložit. Každý přestupek má určený správní orgán, který je kompetentní k jeho projednání. Někdy je tato kompetence rozdělena mezi inspekci a obecní úřad, kteří při projednávání přestupku vzájemně spolupracují. Současně každý správní úřad má vždy povinnost informovat o zahájení přestupkového řízení. V ust. § 123 odst. 1 ZoOd jsou vyjmenovány správní orgány společně s přestupky, které mají kompetenci projednávat. V případě uložené pokuty za spáchaný přestupek má oprávnění vymáhat ji ten správní úřad, který ji uložil, pouze při sdíleném projednání přestupku se výnos z pokuty dělí rovným dílem mezi Státní fond životního prostředí a obec, které pokuta slouží jako kompenzace za vzniklou újmu. V případě újmy vzniklé více obcím v důsledku spáchání přestupku na území více obcí je výnos z pokuty rozdělen mezi všechny dotčené obce. V opačném případě, kdy se sama obec dopustí přestupku na vlastním území, obdrží celý výnos z pokuty Státní fond životního prostředí.¹²⁹

Za přestupky, kterých se může dopustit pouze fyzická osoba, i ta co v souvislosti s nakládáním s odpady nemá žádné speciální postavení, může v případě spáchání nejzávažnějšího přestupku dostat pokutu maximální až ve výši 1 000 000 Kč. Za přestupky původce odpadu, kterých se může dopustit pouze osoba provozující podnikatelskou činnost, může být uložena pokuta v rozpětí s nejvyšší hranicí od 1 000 000 Kč do 25 000 000 Kč¹³⁰ v závislosti na závažnosti přestupku. Další kategorií jsou přestupky provozovatele zařízení, kterých se již povahou věci mohou dopustit pouze provozovatelé zařízení, tedy osoby podnikající. Pokuta uložená za spáchání tohoto přestupku je v rozpětí s nejvyšší hranicí od

¹²⁸ ČESKÁ ASOCIACE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ. *Není to výhodné pro lidi. Francie odmítá zálohování PET lahví*. Online. 12. 2. 2024. Dostupné z: <https://www.caoh.cz/aktuality/neni-to-vyhodne-pro-lidi-francie-odmita-zalohovani-pet-lahvi.html>. [citováno 2024-05-29].

¹²⁹ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 118 – 120.

¹³⁰ *Nejvyšší sazba, uvedená u přestupku v ust. § 118 odst. 3 písm. c), ust. § 119 odst. 3 písm. d), ust. § 120 odst. 2 písm. c) a ust. § 121 odst. 5 písm. d) ZoOd ve výši 25 000 000 Kč, je nejvyšší sazbou, která je v rámci celého zákona uvedena.*

500 000 Kč do 25 000 000 Kč také v návaznosti na závažnost přestupku. Přestupek provozovatele skládky je přestupek související s provozem skládky a dopustit se ho může pouze její provozovatel, tedy vždy osoba podnikající. Pokuta může být uložena ve stejném rozpětí jako u přestupku provozovatele zařízení. Zbytková kategorie přestupků, nichž se mohou dopustit podnikající osoby, ale nespádají svým obsahem pod předešlé kritéria se výše pokuty za spáchání těchto přestupků pohybuje s nejvyšší hranicí v rozpětí od 10 000 Kč do 25 000 000 Kč. Z uvedených rozpětí pokut vyplývá, že se obecně při nakládání s odpady vyžaduje od podnikajících osob vyšší míra znalostí o povinnostech vyplývajících ze zákona o odpadech, a proto je při spáchání přestupku stanovena vyšší peněžitá částka pokuty.¹³¹

Poslední kategorii, kterou zákon o odpadech vymezuje jsou přestupky obce, kterých se dopouští obec v případě, kdy porušuje povinnosti týkající se obecního systému nebo povinnosti související s komunitním kompostováním. Uložená pokuta může dosahovat rozpětí s nejvyšší hranicí od 100 000 Kč do 10 000 000 Kč. Orgánem příslušným k projednávání přestupků obce je inspekce nebo obecní úřad obec s rozšířenou působností.¹³²

3.3. Skládkování s vyhlídkou zákazu do roku 2030

V rámci nakládání se směsným komunálním odpadem, který nepodléhá recyklaci oddělených soustředěných složek komunálního odpadu, dochází k odstraňování tohoto odpadu způsobem odkládání na skládky a následné likvidaci. Definice skládky je obsažena v ust. § 11 odst. 2 písm. g) ZoOd, dle kterého se skládkou rozumí „zařízení, pro odstranění odpadů pomocí jejich řízeného povrchového nebo podpovrchového ukládání“ pro kterou platí speciální režim skládkování popsany v ust. § 37 odst. 3 ZoOd. Tento provoz skládky probíhá ve třech částech, kdy za prvé dochází k odstranění odpadu z úrovně terénu nebo pod úrovní terénu, za druhé dochází k rekultivaci skládky a za třetí probíhá péče o skládku a nelze v této fázi nakládat s odpady.

Skládkování je tedy způsob nakládání s odpadem, který je v rámci zásad odpadového hospodářství nejméně žádaný, neboť likvidace odpadu prostřednictvím skládkování má negativní vliv na životní prostředí, stejně ta jako na spotřebu výrobků a tím tvorbu odpadu. Tato část práce se zabývá problémem skládkování, neboť je stanoven cíl k 1. 1. 2030 od

¹³¹ Tamtéž., s. 109 – 118.

¹³² Tamtéž., s. 118 – 119.

skládkování odpadů, které lze plně využít, upustit.¹³³ To zakotvuje ust. § 40 ZoOd a za dodržování stanoveného zákazu bude mít odpovědnost provozovatel skládky, který bude zajišťovat plnění kritérií odpadů odkládaných na skládku. V odst. 2 uvedeného ustanovení je mu zároveň uložena povinnost „ověřovat splnění podmínek výhřevnosti a biologické stability“.¹³⁴ To znamená zákaz ukládat biologicky rozložitelnou složku vyskytující se ve směsném komunálním odpadu na skládku. Výčet druhu odpadů, u kterých je stanoven zákaz skládkování a nesmí být na skládku ukládány, obsahuje následující ustanovení § 41 odst. 3 ZoOd, neboť provozovatel skládky ukládá na skládku pouze odpad, který splňuje technické nároky stanovené vyhláškou o nakládání s odpady.¹³⁵

Dle posledních dat Ministerstva životního prostředí bylo odloženo na skládkách v roce 2022 pouze 45 % komunálních odpadů, což je méně než v posledních letech. Stále je ale Česká republika výrazně za průměrem EU, který pro srovnání dosahuje 23 %.¹³⁶ Cíle, které jsou nastaveny pro skládkování, mají dosáhnout například stále se zvyšujícího tzv. skládkovacího poplatku, což je poplatek za ukládání využitelných odpadů na skládku. Ten má zastávat motivační funkci, jak dosáhnout ukládání odpadu mimo skládky. Skládkovací poplatek přebírá provozovatel skládky od původce odpadu a v roce 2029 bude dosahovat výše 1 850 Kč za 1 tunu uloženého odpadu.¹³⁷

Obce v souvislosti s poplatkovou povinností za ukládání odpadu na skládku mohou využít v období do roku 2029 tzv. recyklační slevu, která je vymezená ust. § 157 ZoOd, a lze jí uplatnit, pokud jsou naplněny podmínky podle ust. § 40 odst. 1 ZoOd. Spočívá na principu sníženého poplatku za ukládání odpadu na skládku, a to v sazbě snížené o fixní výši 500 Kč za 1 tunu, namísto zaplacení plného poplatku. Zákon o odpadech v Příloze č. 12 vyjmenovává pro každý rok množství odpadu, na které lze recyklační slevu uplatnit, přičemž postupně dochází rok od roku k jeho snižování.¹³⁸

Vzhledem k tomu, že od roku 2030 začne platit zákaz skládkování, recyklační sleva ztratí význam, a proto plní každoroční motivační funkci pouze do zmíněného zákazu.

¹³³ Původně v novele zákona o odpadech z roku 2014 byl cíl opuštění od skládkování stanoven na současný rok 2024, ale jeho účinnost byla posunuta na rok 2030.

¹³⁴ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ust. § 40 odst. 2.

¹³⁵ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 54 – 56.

¹³⁶ OBEC A FINANCE - DENÍK VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Odpadová data ČR za rok 2022 hlásí pokles celkové produkce i komunálních odpadů, včetně skládkování*. Online. 8. 3. 2024. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6955959>. [citováno 2024-05-30].

¹³⁷ SAMOSEBOU. *Jaké změny přinese do života Čechů nová odpadová legislativa*. Online. 26. 3. 2021, aktualizováno 22. 9. 2023. Online. Dostupné z: <https://www.samosebou.cz/2021/03/26/jake-zmeny-prinese-do-zivota-cechu-nova-odpadova-legislativa/>. [citováno 2024-5-29].

¹³⁸ BEJČKOVÁ, ref. 13, s. 142 – 143.

4. Dobrovolné nástroje

Nástroje, které se zaměřují na etické problémy a obecný postoj subjektů, jenž formuje způsob jejich chování a vnímání v rámci odpadového hospodářství, se označují jako dobrovolné nástroje. Stojí vedle přímých a nepřímých nástrojů, jak již bylo uvedeno v druhé kapitole této práce. Jsou založeny na principu, který udává, že dobrovolně stanovená pravidla budou dodržovaná ve větší míře a ochotněji než povinnosti, které by byly přímočaře subjektům uloženy, a jejich dodržování bylo závazné. Při jejich tvorbě tak nedochází k žádnému zakotvení v obecně závazných předpisech a není tak ani subjektům uložena žádná povinnost se do těchto dobrovolných nástrojů zapojovat. Nejběžnějším a snadno uchopitelným dobrovolným nástrojem je například jednostranný závazek subjektu, který je orientovaný na vylepšení ochrany životního prostředí a takový postoj poskytne subjektu danou výhodu. Tím může být třeba jeho postavení na trhu, kdy subjekty budou raději volit šetrnější přístup k životnímu prostředí než s jakým přístupem se na trhu pohybuje konkurence.¹³⁹ Prostřednictvím těchto nástrojů vnikají různé inovativní přístupy subjektů, které mají pozitivní vliv na odpadové hospodářství a představují tak velmi důležitou roli pro prosazování udržitelných postupů.

V následující podkapitole je detailněji rozpracován dobrovolný nástroj, který byl již v práci zmíněn, především v podkapitole týkající se nastavení systému obcí. Dovolují si uvést, že je pro rozvoj obce v oblasti odpadového hospodářství považují dobrovolné nástroje za srovnatelně stěžejní s ostatními nástroji a při jejich správném nastavení mohou mít zásadní vliv pro nakládání s odpadem, i pro nastavení hodnotového systému osob, které se na něm svou činností podílí.

4.1. Reuse

Slovo „*reuse*“ označuje pojem, který lze z angličtiny přeložit jako podstatné jméno *opětovné použití* či jako sloveso označující *znovu použít*.¹⁴⁰ Už z tohoto překladu lze dovodit účel a smysl institutu, který se pod pojmem skrývá. V první kapitole této práce se nalézá

¹³⁹ JANČÁŘOVÁ, ref. 72, s. 29-30.

¹⁴⁰ LINGEA. *Anglicko – český slovník*. Online. Dostupné z: <https://slovniky.lingea.cz/anglicko-cesky/reuse>. [citováno 2024-05-30].

definice odpadu a podrobná úvaha toho, co odpad je a co odpad není nebo se za odpad nepovažuje, což je důležité umět rozlišit. Dále odkazují na předcházení vzniku odpadu v podobě opětovného použití upotřebených výrobků, na který následující text detailněji navazuje. Reuse centra, nebo také někdy označovány jako reuse pointy apod., jsou místa, která mají za cíl předcházet vzniku odpadu a snižovat jeho množství svou činností, která je zaměřena na opětovné použití již opotřebovaných věcí, které na takové místo přináší občané obce. Z darovaných věcí se nejčastěji prostřednictvím oprav či přetvořením původní věci na úplně novou věc, a to jak z hlediska fyzického vzezření či funkčnosti věci, stávají plně funkční věci, které lze znovu začlenit do oběhu a tím podpořit udržitelné spotřební chování jedinců.

Jedná se o inovativní fenomén, který se stává stále u větší části obyvatel populárnější, protože má jednak kladné environmentální aspekty, které jsou spojené s prodlouženou životností věcí a odvrácením jejich znehodnocení, tak je výhodný i pro samotné subjekty, které získávají z takto nabytých věcí hned několik užitků. Hlavními užitky jsou ekonomické a sociální aspekty, neboť produkty nacházející se v reuse centrech jsou cenově dostupné i pro nízkopříjmové občany, či výjimečně poskytovány zcela zdarma a ušetří zároveň subjektům finance, které by bylo jinak nutné vynaložit na skládkování opotřebovaných věcí. Tím, že se v reuse centrech věci nelikvidují a je potřeba s nimi dále pracovat, dochází v mnoha místech k tvorbě nových pracovních míst, a to i pro skupiny sociálně znevýhodněných osob, které by jinak měli problém s uplatněním se na lokálním pracovním trhu. Také dochází k zapojení dobrovolníků, kteří společně se zaměstnanci a zákazníky tvoří skupinu lidí, kteří považují za přirozené věci nevyhazovat, ale smysluplně využívat jejich přirozenou funkčnost a použitelnost a podporují tak svou činností tato centra, aby mohla sloužit jako varianta proti nakupování nových produktů v běžném obchodě.¹⁴¹

Reuse centra jsou často zřizována v rámci sběrných dvorů a sběrných míst, které mohou být v areálech technických služeb nebo v jiných místech k tomu obcí vyhrazených. S ohledem na statistický údaj, který udává, že až 1/3 věcí nacházejících se na sběrných dvorech je stále využitelná, nabízí se zřizování reuse center jako rozumný způsob předcházení

¹⁴¹ REUSE FEDERACE. *Co je reuse*. Online. Dostupné z: <https://www.reusefederace.cz/co-je-reuse>. [citováno 2024-05-02].

vzniků odpadů. Způsob, kterým je nastavena jejich činnost je rozdílný a podřízený především místní legislativě, zvyklostem a smýšlením dané společnosti obce.¹⁴²

Zřizování reuse pointů probíhá například v kooperaci se soukromou společností,¹⁴³ která spolupracuje s obcemi, se kterými sdílí myšlenku na nevyhazování věcí a jejich záchranu pro další možné používání. Jeho vznik se tak v dané obci sdílí prostřednictvím mobilní aplikace, do které se jednotliví občané zaregistrují a mohou tak jejím prostřednictvím vyhledávat cizí odložené předměty či donášet své již nepoužívané předměty na vyznačená sběrná místa. Tam je pracovníci reuse pointů převezmou a nahrají o nich údaje do zmíněné aplikace. Tato společnost na příslušných internetových stránkách¹⁴⁴ uvádí, že za dobu svého působení zachránili již přes šedesát pět tisíc předmětů před umístěním na skládce nebo smetišti.¹⁴⁵

Ministerstvo životního prostředí, jako jeden z hlavních partnerů projektu, uvedlo na svých internetových stránkách vyhodnocení výzkumu týkajícího se dotazníkového šetření o reuse centrech probíhajícího od listopadu 2023 do února 2024. Výsledky výzkumu ukázaly, že většina účastníků výzkumu neví, k čemu slouží reuse centra a osobně je navštívilo velmi malé procento z nich. Ovšem 55 % respondentů sdělilo, že někdy nakoupilo již použitý výrobek. Nejčastěji to byl nábytek nebo oblečení. Ministr životního prostředí v této souvislosti uvedl, že je potřeba zvýšit povědomí veřejnosti o důležitosti chovat se udržitelně a jaké má v této oblasti veřejnost eventuální možnosti chování. Potvrdil, že se ministerstvo životního prostředí zaměřuje na podporu reuse center a souvisejících vzdělávacích programů, které mají za cíl směřovat občany k ohleduplnějšímu a udržitelnějšímu chování.¹⁴⁶

Jak vyplývá z výše uvedeného, jedná se o institut, který není v současné době legislativně upraven, neboť se jedná o relativně nový fenomén, který doposud nebylo nutné

¹⁴² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Opětovné využití a rozvoj re-use centra. PDF. Online. In: *Obce pro*, 26. 10. 2020. Dostupné z: <https://www.obcepro.cz/invence-pro-regiony-a-obce-93.pdf>. [citováno 2024-05-02].

¹⁴³ *Společnost je označena názvem Nevyhazujto a v rámci programu pro obce a města vytváří speciální internetový portál, který je využíván pouze konkrétní spolupracující obce či města a jich občany a je na něm vyobrazen název a symbol obce či města. Takových internetových portálů existuje v současné době na území České republiky celkem 9 a jsou občany hojně využívány.*

¹⁴⁴ *Internetová stránka, na které lze vyhledat přehledný seznam dostupných reuse míst zřízených obcemi či je dostupná zdarma na adrese: <https://www.nevyhazujto.cz/about-us/nevyhazujto-re-use-pointy> a <https://www.nevyhazujto.cz/about-us/spoluprace-s-mesty-obcemi>*

¹⁴⁵ NEVYHAZUJTO. *O nás*. Online. Dostupné z: <https://praha.nevyhazujto.cz/about-us/about-us>. [citováno 2024-05-10].

¹⁴⁶ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Češi nevyužívají re-use centra a málo obnovují staré věci. Rádi utrácejí za nové oblečení a udržitelnost neřeší*. Online. 29. 5. 2024. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20240529_Cesi-nevyuzivaji-re-use-centra-a-malo-obnovuji-stare-veci. [citováno 2024-05-30].

speciálně právně upravovat. Vzhledem ke stále rostoucí popularitě reuse center a souvisejících institutů, probíhá osvěta mezi lidmi vzájemně i prostřednictvím činností územně samosprávných celků.

Závěr

Diplomová práce měla za cíl zodpovědět otázku, jak obce ovlivňují nakládání s odpady a jakou představují roli v rámci odpadového hospodářství. Smyslem stanoveného cíle bylo vytyčit vybrané právní aspekty v kontextu role obcí a představit jejich právní úpravu a zároveň logicky propojit informace v rámci jednotlivých kapitol i jako celku práce. V práci jsem se snažila nejprve popsat právní rámec odpadového hospodářství, který je v České republice ovlivněn evropskou legislativou a jeho zákonná úprava vychází především ze zákona o odpadech. Ten přiznává obcím kompetence v rámci své samostatné působnosti, které obce efektivně využívají ke stanovení obecního systému pro nakládání s odpady. Následně jsem se v práci zaměřila na postavení obcí, které zastávají v rámci odpadového hospodářství. Obce mají zásadní vliv na nakládání s odpady, protože v rámci své územní samosprávy nastavují obecní systém nejčastěji, ne však výlučně, prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. A prostřednictvím tohoto obecního systému mají přímý vliv na ochranu životního prostředí a tím i na kvalitu života lidí v obci.

Dospěla jsem ke zjištění, že na regionální úrovni lze problematiku týkající se odpadů upravit prostřednictvím zákonů na celostátní, krajské i obecní úrovni. Obce mají tedy nejvýznamnější vliv na nakládání s komunálním odpadem, protože zohledňují území, počet obyvatel a jeho složení. Je nutné, aby tak činily efektivním způsobem, k čemuž jim napomáhají koncepční, administrativně – právní, ekonomické a dobrovolné nástroje uplatňované na různých úrovních. Za nejvýrazněji motivující nástroj, který podněcuje k efektivnímu nakládání s odpady a úzce souvisí s činnostmi obcí, považuji ekonomický nástroj ve formě poplatků či finančních zvýhodnění. Toto finanční zvýhodnění buď přiznává obec svým občanům za splnění podmínek stanovených obecním systémem nebo jej pobírá obec sama v podobě tzv. recyklační slevy.

Dovolím si závěrem podotknout, že nejedny současné globální problémy, týkající se životního prostředí, které negativním způsobem ovlivňují populaci, mají společný prvek, a tím jsou odpady. Po vypracování této práce pozitivně hodnotím to, jakým způsobem je v České republice legislativně upraveno odpadové hospodářství a jakým způsobem je rozhodnuto o budoucnosti jeho směřování. Tím je například způsob omezování skládkování.

Zároveň také považuji za důležité poukázat na skutečnost, jak zodpovědně Česká republika společně s evropskými státy přistupuje k nakládání s odpady a stále hledá nové šetrnější způsoby, kterými produkci odpadů regulovat. Například recyklačními cíli nebo

zavedením zálohovaného systému pro obalový materiál. Po zpracování této práce jsem se ve výše uvedeném upevnila. Věřím, že i ve čtenáři vyvolá tento fakt stejný pocit uvědomění, že žijeme v zemi, ve které přispíváme svým chování k udržitelnému rozvoji. A to samostatně či v rámci obecních systémů odpadového hospodářství. V současné době došlo ve společnosti k většinovému konsensu, že předcházení vzniku odpadu už v počáteční fázi, eventuálně pozdějšímu svědomitému nakládání s ním, je východiskem pro nezahlcení planety odpady. To lze pozitivně spatřovat například v současném Plánu odpadového hospodářství České republiky, který byl vytvořen na principu předcházení vzniku odpadu a znázorňuje, jak se bude dlouhodobě postupovat při nakládání s odpadem.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

ATTENBOROUGH David. *The Life of Mammas*. Princeton University Press, 2002. ISBN 0-691-11324-6.

BEJČKOVÁ Pavla, ŽÁKOVÁ Tereza. *PORADCE 4/2022 – 27 ODPADY nový zákon s komentářem*. Poradce, 2021. ISBN 977-12-11-24326-5.

DAMOHORSKÝ Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Beckovy právnické učebnice. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHORSKÝ Milan a SNOPKOVÁ Tereza. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015. ISBN 978-80-87975-31-2.

GREEN Solution. *Průvodce předcházením vzniku odpadů na komunální úrovni*. Ministerstvo životního prostředí, 2016/2017, 2017. ISBN 978-80-7212-611-8.

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

JANČÁŘOVÁ Ilona, DUDOVÁ Jana, HANÁK Jakub, PEKÁREK Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, TKÁČIKOVÁ Jana. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8366-0.

JANČÁŘOVÁ Ilona. *Právo životního prostředí pro bakaláře*. 2. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019. ISBN 978-80-210-9493-2.

PAVLÍČEK Václav. *Ústavní právo a státověda*. 2. aktualizované vydání. *Student (Leges)*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0.

TOMÁŠEK Michal, TÝČ Vladimír, PETRLÍK David a kolektiv. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vydání. *Student (Leges)*. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-491-6.

TOMOSZKOVÁ Veronika, VÍCHA Ondřej a MÁCHA Aleš. *Praktikum z práva životního prostředí*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-545-3.

TUHÁČEK Miloš, JELÍNKOVÁ Jitka a kolektiv. *Právo životního prostředí - Praktický průvodce*. Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2.

Seznam použitých internetových zdrojů

Komentáře k zákonům:

HASIL EDELMANNOVÁ R., POPPELKOVA L., In: TĚŽKÝ V., JANTOŠ M., SIUDA K., EDELMANNOVÁ R., POPPELKOVA L. *Zákon o místních poplatcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2024-6-3]. ASPI_ID KO565_1990CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

TRYLČ L., PETRŽÍLEK P. *Zákon o obalech: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2024-6-4]. ASPI_ID KO477_2001CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Internetové stránky:

ČESKÁ ASOCIACE ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ. *Není to výhodné pro lidi. Francie odmítá zálohování PET lahví*. Online. 12. 2. 2024. Dostupné z: <https://www.caoh.cz/aktuality/neni-to-vyhodne-pro-lidi-francie-odmita-zalohovani-pet-lahvi.html>. [citováno 2024-05-29].

EUR-LEX. *Právní předpisy EU v oblasti nakládání s odpadem*. Online. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/eu-waste-management-law.html>. [citováno 2023-10-01].

EUR-Lex. *Zásada „znečišťovatel platí“ a odpovědnost za životní prostředí*. Online. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legissum:l28120>. [citováno 2023-10-01].

EVROPSKÁ UNIE. *Druhy právních předpisů*. Online. Dostupné z: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_cs. [citováno 2023-10-01].

LINGEA. *Anglicko – český slovník*. Online. Dostupné z: <https://slovniky.lingea.cz/anglicko-cesky/reuse>. [citováno 2024-05-30].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Čisté Slovensko, Littering - voľne pohodený odpad*. Online. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/cisteslovensko/>. [citováno 2024-06-05].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, Basilej 1989*. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/basilejska_umluva_kontrola_pohybu. [citováno 2023-09-29].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Češi nevyužívají re-use centra a málo obnovují staré věci. Rádi utrácejí za nové oblečení a udržitelnost neřeší*. Online. 29. 5. 2024. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20240529_Cesi-nevyuzivaji-re-use-centra-a-malo-obnovuji-stare-veci. [citováno 2024-05-30].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Nový zákon o odpadech - Metodické podklady Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce obce o stanovení obecního systému odpadového hospodářství.* Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/stanoveni_obecneho_systemu_odpadoveho_hospodarstvi. [citováno 2024-05-25].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Předcházení vzniku odpadů.* Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/predchazeni_vzniku_odpadu. [citováno 2023-10-19].

NEVYHAZUJTO. *O nás.* Online. Dostupné z: <https://praho.nevyhazujto.cz/about-us/about-us>. [citováno 2024-05-10].

OBALY 21. *Role měst a obcí ve sběru obalového odpadu.* Online, 15. 2. 2024. Dostupné z: <https://www.obaly21.cz/role-mest-a-obci-ve-sberu-obaloveho-odpadu/>. [citováno 2024-05-28].

OBEC A FINANCE - DENÍK VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Odpadová data ČR za rok 2022 hlásí pokles celkové produkce i komunálních odpadů, včetně skládkování.* Online. 8. 3. 2024. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6955959>. [citováno 2024-05-30].

ODPADOVÝ HOSPODÁŘ. *Historie odpadového hospodářství.* Online. Dostupné z: <http://odpadovy-hospodar.cz/novinky/odpadove-hospodarstvi-historie>. [citováno 2024-05-02].

REUSE FEDERACE. *Co je reuse.* Online. Dostupné z: <https://www.reusefederace.cz/co-je-reuse>. [citováno 2024-05-02].

SAMOSEBOU. *Jaké změny přinese do života Čechů nová odpadová legislativa.* Online. 26. 3. 2021, aktualizováno 22. 9. 2023. Online. Dostupné z: <https://www.samosebou.cz/2021/03/26/jake-zmeny-prinese-do-zivota-cechu-nova-odpadova-legislativa/>. [citováno 2024-5-29].

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.* In: ODOK PORTÁL. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCY4K6RXH/>. [citováno 2024-05-28].

ÚSTAVNÍ SOUD. *Pl. ÚS 45/06.* Online. In: Nalus, 11. 12. 2007. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-45-06_. [citováno 2024-06-06].

Příspěvky na internetových stránkách:

ADVOKÁTNÍ DENÍK. *Obec může v odpadovém hospodářství zvýhodnit osoby s trvalým pobytem.* Online. In: ČAK informuje, 17. 6. 2019. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/06/17/obec-je-opravnena-v-oblasti-odpadoveho-hospodarstvi-primerene-zvyhodnit-osoby-trvale-v-obci-pobyvajici/>. [citováno 2024-05-25].

AUER Tomáš. *Zapojení podnikatelů do obecního systému odpadového hospodářství*. Online. In: *Obec a Finance - Deník veřejné správy*, OF 4/2022, 30. 12. 2022. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6876195> . [citováno 2024-05-25].

EKOKOM. *V České republice se v minulém roce recyklovalo více obalů, Češi v třídění nepolevují*. PDF. Online. In: EKOKOM, 15. 5. 2024. Dostupné z: https://www.ekokom.cz/wp-content/uploads/2024/05/TZ_vysledky_2023_web.pdf. [citováno 2024-5-28].

EUR-LEX. *SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2018/851*. PDF. Online. In: Úřední věstník Evropské unie L 150/109, 14. 6. 2018. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851>. [citováno 2024-06-06].

EVROPSKÝ PARLAMENT 2019 – 2024. *P9_TA(2023)0425 Obaly a obalové odpady*. PDF. Online. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0425_CS.pdf. [citováno 2024-06-03].

KOLEKTIV CETA. *Dopady zavedení zálohového systému nápojových obalů na obce a města*. PDF. Online. In: Centrum ekonomických a tržních analýz, květen 2022. Dostupné z: https://jdemeokrokdal.cz/wp-content/uploads/2022/07/Obce_zalohy2022.pdf. [citováno 2024-05-28].

LANK Tomáš. *Původce odpadu a jeho zákonné možnosti v obchodování s odpady*. Online. In: *Města obce profi*, 30. 4. 2021. Dostupné z: <https://www.obecniportal.cz/33/puvodce-odpadu-a-jeho-zakonne-moznosti-v%20obchodovani-s-odpady-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4Em4nFNDRd4wDOoEb3O-OgTKw9PBWuC7BmQ/>. [citováno 2023-10-16].

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Opětovné využití a rozvoj re-use centra*. PDF. Online. In: *Obce pro*, 26. 10. 2020. Dostupné z: <https://www.obcepro.cz/invence-pro-regiony-a-obce-93.pdf>. [citováno 2024-05-02].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024 s výhledem do roku 2035*. PDF. Online, In: Ministerstvo životního prostředí. Praha 2014, aktualizace leden 2022. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty/\\$FILE/OODP-POH_CR_2015-2024_2035_vlada-20220511.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty/$FILE/OODP-POH_CR_2015-2024_2035_vlada-20220511.pdf). [citováno 2023-05-18].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví obecní systém odpadového hospodářství*. PDF. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanoveni_obecneho_systemu_odpadoveho_hos

podarstvi/\$FILE/OODP-MM_Min_vnitra_Pravni_vyklad_Obecni_system-15122020.pdf.
[citováno 2024-5-26].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Program předcházení vzniku odpadu*. PDF. Online. In: Databáze strategií, říjen 2014. Dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/oodp-ppvo-2014_10_27_3.pdf. [citováno 2024-06-06].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Zákon 541/2020 Sb., zákon o odpadech. PDF. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/www/platnalegislativa.nsf/E4044163A66CAA76C1258655002DE3C9/%24file/OL_541_2020.pdf. [citováno 2023-11-17].

NOVÁK Pavel. Plán odpadového hospodářství statutárního města Plzně. PDF. Online. In: Město Plzeň, říjen 2016. Dostupné z: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-odpady/data/migration/Files/odpady/koncepcni_materialy/POH_statutarniho_mesta_Plzne.pdf. [citováno 2024-06-03].

PŘÍKRYL Jan. *Povinnosti vyplývající ze zákona č. 477/2001 Sb. o obalech*. PDF. Online. In: EKOKOM, 15. 2. 2023. Dostupné z: https://www.ekokom.cz/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-obalech-2_2023.pdf. [citováno 2023-10-18].

RADA EVROPSKÉ UNIE. Interinstitucionální spis: 2022/0396(COD), Výsledek jednání. PDF. Online. 2024. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16946-2023-INIT/cs/pdf>. [citováno 2024-06-03].

ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. *Obce*. Online. In: Informační web územního plánování, 15. 10. 2022. Dostupné z: <https://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>. [citováno 2023-11-06].

Seznam použitých právních předpisů

Směrnice evropského parlamentu a rady (EU) 2018/851

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 48/18

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06

Seznam ostatních zdrojů

EKOKOM. *Povinnosti měst a obcí v roce 2022 dle nové odpadové legislativy*. Obrázek. Online. 26. 5. 2022 Dostupné z: <https://www.ekokom.cz/povinnosti-mest-a-obci-v-roce-2022-dle-nove-odpadove-legislativy/>. [citováno 2023-11-16].

VŠB-TU OSTRAVA. *Biologické metody zpracování odpadu*. Obrázek. Online. Dostupný z: http://hgf10.vsb.cz/546/bmzo/pages/Komunitni_kompostovani.html. [citováno 2023-11-11].

Seznam Příloh:

Příloha A: *Obrázek – Příloha č. 1 k zákonu 541/2020 Sb.*

Příloha B: *Grafy týkající se obalového odpadu*

Příloha C: *Obrázek – schéma biologického zpracování odpadu*

Příloha D: *Část z POH ČR týkající se cílů v oblasti komunálního odpadu*

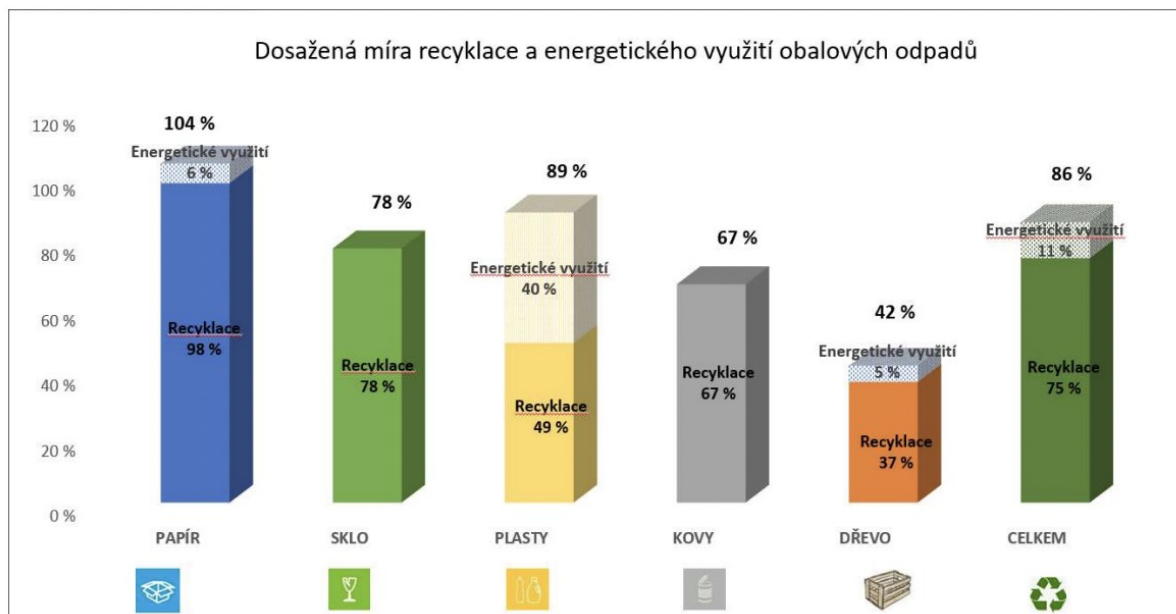
Příloha E: *Diagram – Schéma poplatku za komunální odpad*

Cíle odpadového hospodářství

1. Zvýšit do roku 2025 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 55 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.
2. Zvýšit do roku 2030 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 60 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.
3. Zvýšit do roku 2035 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 65 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.
4. Odstraňovat uložením na skládku v roce 2035 a v letech následujících nejvýše 10 % z celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.
5. Energeticky využívat v roce 2035 a v letech následujících nejvýše 25 % z celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky; toto množství může být navýšeno o rozdíl mezi množstvím komunálních odpadů, které mohly být uloženy na skládku podle bodu 4, a skutečným množstvím komunálních odpadů uložených na skládku.

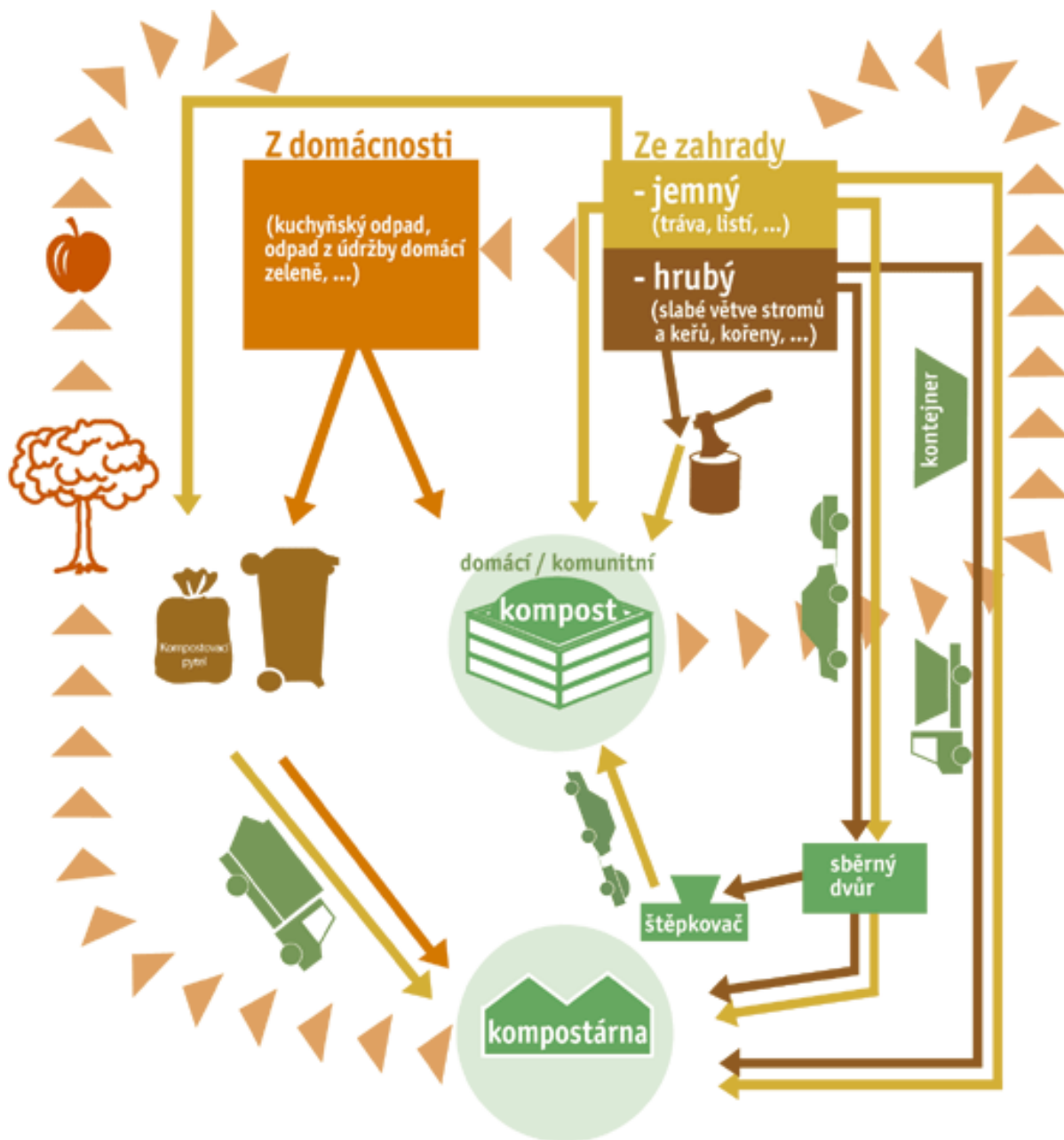
¹⁴⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Zákon 541/2020 Sb., zákon o odpadech. PDF. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/www/platnalegislativa.nsf/E4044163A66CAA76C1258655002DE3C9/%24file/OL_541_2020.pdf. [citováno 2023-11-17].

Příloha B Grafy týkající se obalového odpadu¹⁴⁸



¹⁴⁸ EKOKOM. V České republice se v minulém roce recyklovalo více obalů, Češi v třídění nepolevují. PDF. Online. In: EKOKOM, 15. 5. 2024. Dostupné z: https://www.ekokom.cz/wp-content/uploads/2024/05/TZ_vysledky_2023_web.pdf. [citováno 2024-5-28].

Příloha C: Obrázek – schéma biologického zpracování odpadu ¹⁴⁹



¹⁴⁹ VŠB-TU OSTRAVA. *Biologické metody zpracování odpadu*. Obrázek. Online. Dostupný z: http://hgf10.vsb.cz/546/bmzo/pages/Komunitni_kompostovani.html. [citováno 2023-11-11].

Příloha D: Část z POH ČR týkající se cílů v oblasti komunálního odpadu¹⁵⁰

▪ **Cíle pro komunální odpady**

- a) Rozvíjet a intenzifikovat oddělené soustředování odpadu (tříděný sběr¹³) pro odpady z papíru, plastů, skla, kovů a biologického odpadu. Zavést oddělené soustředování odpadu (tříděný sběr) pro odpady z textilu do 1. ledna roku 2025.
- b) Do roku 2020 zvýšit nejméně na 50 % hmotnosti celkovou úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace alespoň u odpadů z materiálů jako jsou papír, plast, kov, sklo, pocházejících z domácností, a případně odpady jiného původu, pokud jsou tyto toky odpadů podobné odpadům z domácností.
- c) Zvýšit úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace komunálního odpadu nejméně dle tabulky 12.
- d) Do roku 2035 snížit množství komunálního odpadu ukládaného na skládky na 10 % (hmotnostních) nebo méně z celkového množství produkovaného komunálního odpadu.

Tabulka 12: Cíl pro úroveň přípravy k opětovnému použití a recyklace komunálního odpadu

Cíl pro komunální odpad	
Rok	Příprava k opětovnému použití a recyklace
2025	55 %
2030	60 %
2035	65 %

▪ **Cíle pro směsný komunální odpad**

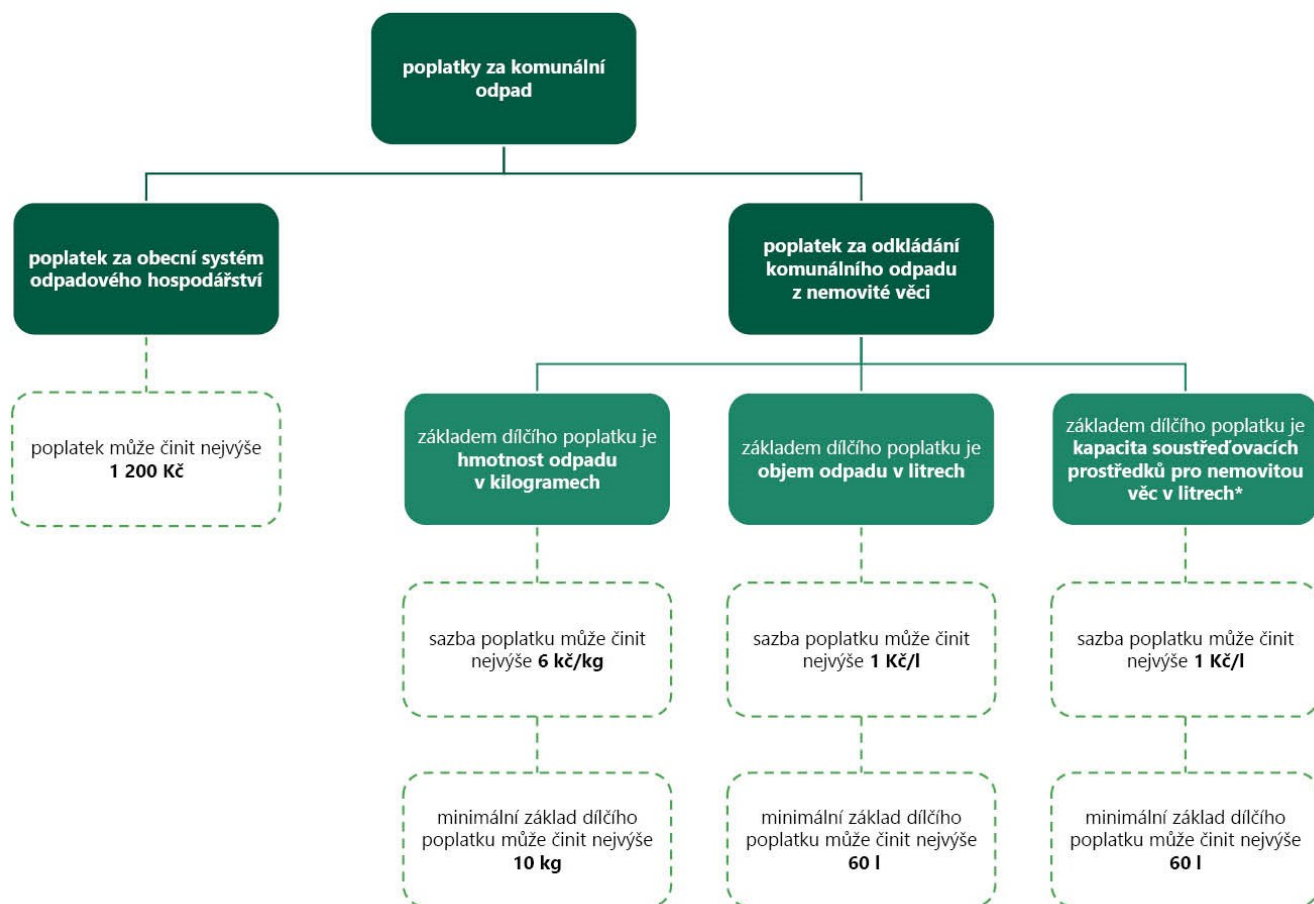
- a) Snižovat produkci směsného komunálního odpadu připadající na obyvatele.
- b) Směsný komunální odpad (po vytřídění materiálů využitelných složek, nebezpečných složek a biologického odpadu) zejména energeticky využívat v zařízeních k tomu určených v souladu s platnou právní úpravou.

▪ **Cíle pro biologicky rozložitelné odpady a biologicky rozložitelné komunální odpady**

- a) Snížit maximální množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládky tak, aby podíl této složky činil v roce 2020 nejvíce 35 % hmotnostních z celkového množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů vyprodukovaných v roce 1995.
- b) Snižovat množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládky (od roku 2021 dále).

¹⁵⁰ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024 s výhledem do roku 2035. PDF. Online, In: Ministerstvo životního prostředí. Praha 2014, aktualizace leden 2022. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty/\\$FILE/OODP-POH_CR_2015-2024_2035_vlada-20220511.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/poh_cr_prislusne_dokumenty/$FILE/OODP-POH_CR_2015-2024_2035_vlada-20220511.pdf). [citováno 2023-05-18]. s. 73 - 78

Příloha E: Diagram – Schéma poplatku za komunální odpad ¹⁵¹



* Pokud obec zavedla poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci na základě kapacity soustředovacích prostředků, je povinna přebírat směsný komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob v množství odpovídajícím kapacitě soustředovacích prostředků. [§ 59 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb.]

¹⁵¹ EKOKOM. *Povinnosti měst a obcí v roce 2022 dle nové odpadové legislativy*. Obrázek. Online. 26. 5. 2022. Dostupné z: <https://www.ekokom.cz/povinnosti-mest-a-obci-v-roce-2022-dle-nove-odpadove-legislativy/>. [citováno 2023-11-16].

Právní aspekty odpadového hospodářství v kontextu rozvoje obcí

Abstrakt

Práce se věnuje jednotlivým právním aspektům odpadového hospodářství se zaměřením na komunální úroveň. Potřeba efektivním způsobem nakládat s odpady se objevuje od doby, kdy člověk opustil kočovný způsob života, a tak se pohled na problematiku odpadů v průběhu času mění. V současné době je odpadové hospodářství obsáhle upraveno vnitrostátní legislativou, jež je zároveň ovlivněna evropskými předpisy. Práce čerpá především ze zásadního zákona pro tuto problematiku, a tím je zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech. Práce má reflektovat tuto právní úpravu a nastavení systému odpadového hospodářství v České republice, především z hlediska postavení obcí v rámci odpadového hospodářství. Práce je strukturovaná do čtyř částí, z nichž se každá zaměřuje na jiné aspekty. První část práce je označena jako „Odpad z pohledu práva životního prostředí“ a obsahuje základní právní rámec a představení jednotlivých pojmů problematiky, důležitých pro pochopení celého tématu. Druhá část práce je označena jako „Nástroje ochrany životního prostředí týkající se oblasti odpadů“ a obsahuje tři základní nástroje – koncepční, administrativně-právní a ekonomické využívané v rámci odpadového hospodářství se zaměřením na využívání v komunální úrovni. Třetí část práce je označena jako „Role obcí v odpadovém hospodářství“, ve které je soustředěna pozornost na komunální úroveň. Konkrétně obsahuje problematiku nastavení obecního systému, zapojení podnikatelů do systému obce, právní aspekty skládkování a přestupky ukládané za nesprávné nakládání s odpady v souvislosti s postavením obce. Závěrečná čtvrtá část práce je označena „Dobrovolné nástroje“ a doplňkově se k vyjmenovaným oblastem práce věnuje institutu, který předchází vzniku odpadu. Stanovený cíl práce je zodpovědět otázku, jak obce ovlivňují nakládání s odpady a jakou představují roli v rámci odpadového hospodářství.

Klíčová slova: odpadové hospodářství, obecní systém nakládání s odpady, právní aspekty, předcházení vzniku odpadu

Legal aspects of waste management in the context of municipal development

Abstract

The thesis examines the various legal aspects of waste management, with a particular focus on the municipal level. The necessity to manage waste in an efficient manner has been evident since the advent of settled communities, and thus the perception of waste issues has evolved over time. Currently, waste management is extensively regulated by national legislation, which is also influenced by European regulations. The thesis primarily draws upon the fundamental law pertaining to this issue, namely Act No. 541/2020 on waste. The thesis is intended to reflect this legislation and the establishment of the waste management system in the Czech Republic, with a particular focus on the role of municipalities within the waste management framework. The thesis is structured in four parts, each addressing a distinct aspect. The first part of the thesis is entitled "Waste from the perspective of environmental law" and contains the fundamental legal framework and an introduction to the key concepts of the issue, which are essential for comprehending the entirety of the topic. The second part of the thesis is entitled "Environmental instruments related to waste" and contains three basic instruments – conceptual, administrative-legal and economic – used in the framework of waste management, with a focus on municipal recovery. The third part of the thesis is entitled "The role of municipalities in waste management" and focuses on the municipal level. In particular, it addresses the establishment of municipal systems, the involvement of entrepreneurs in municipal systems, the legal aspects of landfilling, and the penalties imposed for improper waste management in relation to municipal status. The final fourth part of the thesis is labelled "Voluntary instruments" and, in addition to the aforementioned areas, it deals with the institution that prevents waste generation. The objective of this thesis is to address the question of how municipalities influence waste management and to ascertain their role in this field.

Key words: waste management, municipal waste management system, legal aspects, waste prevention