

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

časopis vydávaný občanským sdružením
Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Adresa redakce: Česká společnost pro právo životního prostředí,

Národní třída č. 18,

Praha 1, PSČ 116 91

e-mail: CSPZP@seznam.cz

webové stránky: www.cspzp.cz

Pro členy České společnosti pro právo životního prostředí je časopis zdarma.

Výkonný redaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: redakce@cspzp.cz

Předseda redakční rady:

Doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

Doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

Doc. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

Doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

JUDr. MILAN KINDL, CSc.

JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. JIŘÍ ŠEMBERA, CSc.

JUDr. JOSEF VĚDRAL, Ph.D.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství **Eva Rozkotová – IFEC**

Tištěno na recyklovaném papíru.

Redakční uzávěrka 11. čísla: 31. 1. 2004

11. číslo vyšlo dne 29. 2. 2004 v Praze

Náklad: 500 výtisků

Časopis v roce 2004 vychází 4x.

Upozornění redakce:

Redakce považuje za nepřipustné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpovídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevyžádané příspěvky se nevracejí. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o otištění obsahově nevyhovujících příspěvků a je oprávněna stanovit oponenta příspěvku.

**OBSAH**

OBSAH	2
TÉMA	3
<i>Ivana Hrušová</i> : Problematika nakládání s komunálním odpadem	3
Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA	77
United Nations Environment Programme (UNEP) a jeho úloha v celosvětové ochraně životního prostředí	77
Poznámky z konference „Environmental Crime in Europe“	80
ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI	85
Kontakty s francouzským ministerstvem pro životní prostředí	85
AKTUÁLNĚ	87
Legislativa z oblasti ochrany životního prostředí na lednové schůzi Senátu	87
Novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny opět do Parlamentu	88
NÁZORY	90
Ztotožnění soukromého zájmu s veřejným a další pokusy o vyšachování legislativy na ochranu přírody	90
JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA	96
Sankce za nesplnění požadavků rozhodnutí Evropského soudního dvora a směrnice č. 76/160/EHS, o jakosti vod ke koupání	96
RECENZE A ANOTACE	99
PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY	103
REJSTŘÍK ROČNÍKŮ I – III (2001 – 2003)	105



TÉMA



Problematika nakládání s komunálním odpadem

JUDr. Ivana Hrušová

1 Úvod

Odpadovému hospodářství, zejména problematice nakládání s komunálním odpadem, je v zemích Evropské unie věnována zvýšená pozornost. Od 90. let usiluje Česká republika jako budoucí člen Evropské unie přijmout uspokojivý a modernímu evropskému standardu odpovídající systém nakládání s komunálním odpadem.

V následujících kapitolách se snažím reflektovat vývoj právní úpravy nakládání s komunálním odpadem v České republice k datu 30. 09. 2003 a současně poukázat na existující rozdíly v koncepci nakládání s komunálním odpadem v České republice a v zemích Evropské unie, zejména pak v Německu. Nakládání s komunálním odpadem je tvrdým oříškem pro samotnou Evropskou unii a existuje nemalý počet právníků a expertů, kteří se uvedenou záležitostí zabývají.

Ve své práci jsem se pokusila postihnout nejpodstatnější aspekty problematiky nakládání s komunálním odpadem. V úvodu jsem pokládala za relevantní uvést čtenáře obecně do právní oblasti odpadového hospodářství s důrazem na objasnění pro tuto práci základních pojmů jakými jsou odpad, komunální odpad a domovní odpad.

Následně jsem se zaměřila na obce, jejich povinnosti, které jim zákon v souvislosti s komunálním odpadem ukládá a související problematiku nakládání s obaly, obalovým odpadem a vybranými výrobky s tím, že pro zajímavost a pro srovnání rozebírám danou situaci v Německu.

Dále jsem soustředila svoji pozornost na změny forem plateb za nakládání s komunálním odpadem od přijetí zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech (dále jen zákon č. 125/1997 Sb.), přes jeho novelizaci zákonem č. 37/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 167/1998 Sb. (dále jen zákon č. 37/2000 Sb.), až po přijetí zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech), a jeho novelizaci zákonem č. 275/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 275/2002 Sb.).

Před samotným závěrem práce se pokouším zpestřit teoretické rozborů právních úprav několika postřehy a poznámkami z praxe.

V samotném závěru pak provádím celkové zhodnocení právní úpravy nakládání s komunálním odpadem s tím, že se zaměřuji zejména na zdůraznění potřeby více v této

oblasti využívat ekonomické nástroje a navrhuji možný způsob plateb za komunální odpad v podobě kombinace místního poplatku a poplatku.

Vedena snahou pochopit problematiku nakládání s komunálním odpadem v širších souvislostech, zejména v rámci srovnání vývojových tendencí v této oblasti, pokusila jsem se na základě přečtené literatury, právních předpisů a diskusí s experty na odpadovou problematiku v Čechách, Holandsku a Německu, zformulovat vlastní názory a pohledy na stávající a případnou budoucí právní úpravu nakládání s komunálním odpadem.

Při studiu literatury zabývající se problematikou odpadů mě upoutal tento výstižný citát, který dle mého názoru jen potvrzuje nevyhnutelnost uspokojivého řešení nakládání s odpady jakýmkoliv, tedy i s komunálními, které co do rozsahu vzniku a škodlivého vlivu na člověka a přírodu znamenají vážné nebezpečí. Tento citát zněl: „Along with death and taxes, garbage is one of life's certainties”¹ Tedy: „Vedle smrti a daní je odpad jednou z životních jistot.“ Jak tento problém co nejlépe vyřešit však není pouze znepokojující otázkou pro Českou republiku, nýbrž problém všeobecný, s nímž si lámou hlavu i specialisté na odpadové hospodářství v Evropské unii. Je to problém velmi komplexní a nalézt ze všech aspektů nejpríjemnější řešení skutečně není nejjednodušší.

1.1 Historický vývoj nakládání s odpady

Produkce a zneškodňování odpadů je stará jako lidstvo samo. Odpadní jámy, do kterých se v předhistorických dobách odhazovaly různé odpady (poškozené nástroje apod.), jsou dnes zdrojem informací o způsobu života v minulých etapách vývoje člověka a společnosti.

Ve starém Řecku a Římě již existovaly přesně stanovené komunální služby, které byly vykonávány převážně válečnými zajatci. V Římě již existovala forma občasného generálního úklidu. Ve středověku upadlo v zapomnutí téměř vše, čehož bylo dosaženo v době rozkvětu Řecka a Říma, takže řada velkých měst měla základní potíže se zásobováním vodou i se zajištěním elementárních podmínek čistoty. Zdravotní problémy ve formě vysoké nemocnosti šíření epidemií apod. byly toho samozřejmě důsledkem.

Teprve 18. století a především 2. polovina 19. století přináší konkrétní opatření organizačního i technického charakteru zlepšení hygieny a pořádku v odvozu odpadků a čištění komunikací. Současně se začínají stavět vodovody a kanalizace. Na počátku 20. století je již technologicky a organizačně zvládnut odvoz odpadů z měst a prosadily se i zásady omezování prašnosti při sběru a svozu.

V Praze se však ještě v roce 1920 používalo 170 v podstatě otevřených vozů k vyvážení odpadků na okraj města. Nádobový systém byl zaveden postupně od roku 1923 a používání „KUKA“ vozů od roku 1930.

¹ Ten Brummeller, E.: Dry anaerobic digestion of the organic fraction of Municipal Solid Waste, Wageningen Agricultural University 1993.

Hygienicky vyhovující zneškodňování tuhých komunálních odpadů se uskutečnilo až zvládnutím tří základních technologií tedy kompostování, spalování a řízeného skládkování odpadů.

První spalovny byly uvedeny do provozu koncem 70. let minulého století ve Velké Británii, řízené skládky se poprvé objevily před 60 lety tamtéž.

Světový standard odpadového hospodářství byl postupně formován aktivitami celosvětových vládních i nevládních organizací (OSN - UNEP, UNIDO, dále světovou zdravotnickou organizací WHO, Mezinárodní obchodní komorou ICC, Asociací pro odstraňování odpadů a čištění měst ISWA aj.). 1. Kongres organizace ISWA se konal v roce 1972 za významného podílu československých odborníků a představitelů v Praze.²

Evropský standard byl v 60. letech upravován řadou vnitrostátních i mezinárodních předpisů. První vzorové mezinárodní předpisy upravující „řízené skládkování“ odpadů byly zpracovány koncem 60. let. V té době byly také přijímány ve vyspělých zemích celostátní právní předpisy upravující oblast odpadového hospodářství.

1.2 Přehled právních předpisů Evropské unie a mezinárodních předpisů v oblasti odpadů

V zemích dnešní Evropské unie (dále jen EU) zažívá odpadové hospodářství bouřlivý vývoj od 70. let. Výsledkem toho je bohatá legislativní činnost orgánů EU, která nachází odraz v existenci níže uvedených platných právních předpisů týkajících se nakládání s odpady. Jedná se zejména o:

- Směrnici Rady 75/442/EHS o odpadech, ve znění Směrnice Rady 91/156/EHS,
- Směrnice Rady 75/439/EHS o odstraňování odpadních olejů,
- Směrnice Rady 78/176/EHS o odpadech z průmyslu oxidu titaničitého, ve znění Směrnice Rady 83/29/EHS,
- Směrnici Rady 84/631/EHS o kontrole a dohledu nad pohybem nebezpečného odpadu přes hranice států a uvnitř EU,
- Směrnice Rady 86/278/EHS o ochraně životního prostředí, zvláště půdy, při používání čistírenských kalů v zemědělství,
- Směrnice Rady 89/369/EHS o prevenci znečištění ovzduší z nových spaloven komunálního odpadu,
- Směrnice Rady 89/429/EHS o redukci znečištění ovzduší z existujících spaloven komunálního odpadu,
- Rozhodnutí Rady EU 90/170/EHS o uznání rozhodnutí doporučení OECD o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice státu,
- Směrnice Rady 91/157/EHS o bateriích a akumulátorech obsahujících některé nebezpečné látky, ve znění Směrnice 98/101/ES,
- Směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečném odpadu, ve znění Směrnice Rady 94/31/ES,

² Altman, V.: Odpadové hospodářství, ČZU v Praze Fakulta technická 1996.

- Nařízení Rady 259/93/EHS o dozoru a kontrole transportů odpadu v rámci, do a ze Společenství,
- Směrnici Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech,
- Směrnice Rady 94/67/ES o spalování nebezpečného odpadu,
- Směrnice Rady 96/59/ES o odstraňování polychlorovaných bifenyly a polychlorovaných terfenylů (PCP/PCT),
- Rozhodnutí Komise 96/350/ES upravující přílohy II A a II B ke Směrnici Rady 75/442/EEC o odpadech, ve znění Směrnice Rady 91/156/EHS,
- Směrnice Komise 98/101/ES zavádějící technický pokrok do Směrnice Rady 91/157/EHS o bateriích a akumulátorech obsahujících nebezpečné látky,
- Směrnice Rady 1999/31/ES o skládkách odpadů,
- Směrnice Rady 2000/53/ES o autovracích,
- Rozhodnutí Komise 2000/532/ES, kterým se vydává katalog odpadů v souladu s čl. 1 (a) Směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech, ve znění Směrnice Rady 91/156/EHS a v souladu s čl. 1 (4) Směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečném odpadu³,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES o odpadu z elektrických a elektronických zařízení.

Oblasti nakládání s odpady se dále významně dotýká zejména Směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečišťování.

Co se mezinárodních smluv týče, je pro Českou republiku závazná Úmluva o řízení pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (tzv. Basilejská úmluva), k níž přistoupila ČSFR v roce 1991 (viz sdělení MZV ČR č. 100/1994 Sb.)

2 Východiska odpadového hospodářství v politických dokumentech a právních předpisech na evropské úrovni včetně uvedení nástrojů k řešení této problematiky

Mezi základní koncepční dokumenty Evropské unie upravující výlučně odpadové hospodářství patří Strategie odpadového hospodářství⁴, která stanoví pět základních cílů pro tuto oblast: 1. předcházet vzniku odpadů, 2. podporovat využití a recyklaci odpadů, 3. podporovat šetrné způsoby odstraňování odpadů, 4. upravit přepravu odpadů a 5. podporovat odstraňování starých zátěží. Významnou úlohu v oblasti odpadového hospodářství hrají od roku 1973 i tzv. Akční programy⁵.

³ Rozhodnutí Komise bylo dále podstatně novelizováno Rozhodnutím Komise 2001/118/ES. Rozhodnutí Komise nahradilo Rozhodnutí Komise 94/3/EHS, kterým se zavádí katalog odpadů a Rozhodnutí Rady 94/904/ES, kterým se zavádí seznam nebezpečných odpadů.

⁴ A Community strategy for waste management, SEC (89) 934 z 18. září 1989.

⁵ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí. 1. vydání, Praha, C. H. Beck 2003.

Dne 22. 7. 2002 byl přijat Šestý akční program⁶, a to na období 2002 – 2012, zahrnující problematiku odpadového hospodářství mezi prioritní oblasti a stanovící strategické cíle a úkoly pro tuto oblast s tím, že hlavní důraz je kladen na předcházení vzniku odpadů a jejich nebezpečných vlastností a podporu využití a recyklace odpadů. Konstatuje se v něm, že strategie recyklace odpadů by měla zahrnovat mimo jiné opatření směřující k zajištění separace u zdroje, sběr a recyklaci prioritních toků odpadů. Současně se dovolává řady provázaných opatření navržených ke snížení enviromentálních dopadů spojených s využíváním zdrojů v duchu Strategie udržitelného rozvoje Evropské unie včetně strategie zaměřené na využívání odpadů a iniciativ v oblasti prevence odpadů. Šestý akční program se dále dovolává všeobecného cíle, jakým je efektivnější využívání zdrojů a lepší surovinová a odpadová politika tak, aby se to odrazilo v udržitelnější produkci a udržitelnějších spotřebních vzorech. Snaží se tudíž prolomit souvislost mezi spotřebou zdrojů související s následnou produkcí odpadů a ekonomickým růstem. V úvahu přitom bere ekonomické a sociální souvislosti. Smyslem je zlepšit efektivitu odpadového hospodářství Evropské unie s tím, že je třeba zajistit, aby přijatá pravidla byla jak jednoduchá tak také finančně efektivní. Dále směřuje k tomu, aby bylo zajištěno, že spotřeba obnovitelných a neobnovitelných zdrojů nepřesáhne nosnou kapacitu životního prostředí. Šestý akční program na závěr konstatuje potřebu zavést vhodnou směsici nástrojů tak, aby byla zajištěna účinná a finančně přijatelná odpadová politika. Obecně konstatuje, že by tato směsice měla zahrnovat zejména nové legislativní iniciativy podporující širší aplikaci principu odpovědnosti producentů, uzavírání enviromentálních dohod a rozvoj ekonomických nástrojů s tím, že ekonomické nástroje by měli hrát jednu z nejdůležitějších rolí.

Cílem evropského komunitárního odpadového hospodářství je vytvořit stav, kdy odpady již nebudou nebezpečné nebo budou představovat pouze velmi nízké riziko pro životní prostředí a zdraví, dále stav kdy většina odpadů se vrátí do hospodářského cyklu, zejména recyklací, nebo do životního prostředí v užitečné (např. kompost) nebo neškodné formě, stav kdy objem odpadů určených ke konečnému odstranění bude snížen na naprosté minimum a tyto odpady budou odstraněny bezpečným způsobem a dále stav, kdy odpady budou zpracovávány na místě co možná nejbližšímu místu, kde jsou produkovány.

Společný soubor obecných principů a kontrolních postupů, které jsou nezbytné pro zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a lidského zdraví na území Evropské unie, byl zaveden horizontální legislativou odpadového hospodářství, tj. Rámcovou směrnicí o odpadech, dále Směrnicí 91/689/EHS, týkající se nebezpečných odpadů, a dále Nařízením Rady 259/93 upravující přeshraniční pohyb odpadů. Tato legislativa je zdrojem dalších základních prvků rámce odpadového hospodářství jakými jsou: hierar-

⁶ Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme.

chie odpadového hospodářství, princip znečišťovatel platí, odmítnutí takového odpadového hospodářství, které by mělo negativní dopad na lidské zdraví a životní prostředí, dále požadavky ohledně povolování, registrací a inspekci tvořící páteř komplexního kontrolního systému, který má zajistit, že odpadové hospodářství nebude poškozovat lidské zdraví nebo životní prostředí, systém ovládající přeshraniční pohyb odpadů, jehož cílem je zajistit rovnováhu mezi vysokou úrovní ochrany životního prostředí a efektivním fungováním vnitřního trhu. Tyto obecné principy a požadavky horizontální legislativy odpadového hospodářství jsou z důvodu garance vysoké ochrany životního prostředí a zajištění efektivního fungování vnitřního trhu doplněny legislativou detailnějšího charakteru ve dvou oblastech:

- 1) legislativou týkající se nakládání s odpady – včetně odstraňování odpadů, což upravují směrnice o skládkování a spalování odpadů,
- 2) legislativou regulující nakládání se specifickými druhy odpadů.

Tato legislativa byla přijata z důvodů jakými byly: vzrůstající množství či složitost některých druhů odpadů jako jsou obaly, autovraky a odpad z elektrických a elektronických výrobků, potřeba podrobit takové odpady specifickým kontrolám, a to z důvodu jejich nebezpečných vlastností (příkladem jsou určité typy baterií a odpady obsahující PCB), skutečnost, že jejich nekontrolované používání může mít škodlivé účinky na lidské zdraví a životní prostředí (příkladem je nekontrolované používání čistírenských kalů v zemědělství)⁷.

V posledních letech byly environmentální dopady při nakládání s odpady sníženy pomocí legislativních nástrojů. Tento trend by měl nadále pokračovat díky třem nedávno přijatým směrnicím, a to Směrnicí 96/61/ES týkající se integrované prevence, Směrnicí 1999/31/ES o skládkování odpadů a Směrnicí 2000/76/ES o spalování odpadů. V tomto směru jsou obzvláště důležitá určitá omezení ohledně skládkování spočívající např. v redukci množství biologicky rozložitelného odpadu a zákazu skládkování určitých typů odpadů jako jsou např. tekuté odpady či pneumatiky. Dá se očekávat, že v nastávajícím období bude implementace směrnice o skládkování a spalování významným impulsem pro rozvoj politiky odpadového hospodářství na národní úrovni a že podpoří odklon k materiálové recyklaci a biologickým metodám nakládání s odpady. Skládkování a spalování odpadu je dnes v Evropské unii stále ještě finančně výhodnějším způsobem nakládání s odpady než jejich recyklace.

Evropská unie dosáhla značného úspěchu v oblasti specifických druhů odpadů. Prostřednictvím komunitárních směrnic zaměřených na kvalitativní prevenci odpadového hospodářství bylo dosaženo omezení výskytu těžkých kovů v řadě výrobků, byly stanoveny cíle ohledně recyklace a opětovného využití některých druhů odpadů jako např. u obalového odpadu, autovraků či odpadu z elektrických a elektronických zařízení. Takové cíle

⁷ Communication from the Commission – Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste, COM (2003) 301 Final z 27.5.2003.

se ukázaly jako nezbytné tam, kde jsou v tržním hospodářství oddělený sběr a recyklace nerentabilní. Před přijetím jsou tyto cíle předmětem mnoha diskusí, nicméně jakmile jsou jednou přijaty, jsou zárukou právní jistoty a stability, což jsou nezbytné předpoklady pro průmysl zabývající se recyklačními technologiemi, neboť pak si je tento průmysl vědom toho, že bude existovat poptávka po službách nabízející recyklaci odpadů. Navíc aplikace principu odpovědnosti producenta (the principle of producer responsibility) rovněž poskytuje stabilní zdroj financování, který napomáhá zvrátit finančně nevýhodné recyklování ve srovnání s využíváním odpadu jako paliva či jeho skládkováním. Přestože například Směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech není založena na tomto principu, téměř všechny členské státy implementovaly tuto směrnici aspoň částečně s použitím tohoto principu. Výjimkou jsou Dánsko a Holandsko, kde je financování zajišťováno převážně obcemi a prostřednictvím poplatků a daní za odpad. Každopádně jak směrnice o autovracích tak směrnice o odpadu z elektrických a elektronických zařízení explicitně stanoví princip odpovědnosti producenta. Oddělené systémy sběru odpadu se široce využívají při implementaci komunitárních směrnic u specifických druhů odpadů tak, aby bylo dosaženo jejich cíle. Obzvláště se to týká výrobků s ukončenou životností, které by jinak byly zahrnuty do směsného komunálního odpadu. Směsný komunální odpad se vyznačuje značnou heterogenitou. Využít tedy z tohoto netříděného odpadu materiál, který by měl dobrou kvalitu pro další zpracování, je tudíž značně obtížné jak z technických tak ekonomických důvodů. Nicméně v případě, kdy bude zajištěno, že recyklovatelné materiály budou jako odpad sbírány odděleně, je možno získat zdroj relativně homogenního a vysoce kvalitního materiálu k recyklaci.

Přes veškerý pokrok komunitární rámcová úprava odpadového hospodářství stále obsahuje řadu mezer či oblastí, které je nutno odstranit. Stále větší důraz je kladen na prevenci vzniku odpadů, přestože se prozatím nepodařilo na komunitární ani na národní úrovni odpadové politiky dosáhnout většího úspěchu při její realizaci v praxi. Zásadním neúspěchem je selhání v dosažení cíle stanoveného Patým akčním programem Společenství, který si vytyčil stabilizovat množství vyprodukovaného komunálního odpadu na úrovni 300 kg na obyvatele ročně, což bylo množství komunálního odpadu vyprodukovaného na obyvatele za rok v Evropské unii v roce 1985. Místo toho se dnes množství vyprodukovaného odpadu v zemích Evropské unie pohybuje v průměru kolem 500 kg na obyvatele za rok a předpokládá se jeho další růst. Každopádně pokusy definovat cíle odpadové prevence ztroskotávají také z důvodu neuspokojivé statistiky ohledně produkce odpadů. Příčina tohoto neúspěchu byla shledána dále zejména v nedostatečně komplexní odpadové strategii.

Obecně panuje shoda v tom, že odpadová prevence by měla zahrnovat zejména čistší technologie již v průběhu výrobního procesu, lepší ekologickou formu výrobku, více ekologicky pojatou efektivnější produkci výroby a ekologicky uvědomělejší spotřební chování⁸.

⁸ Beneš, B. a kolektiv autorů: Odpadové hospodářství, Praha, Verlag Dashöfer 2003

Předpoklad úspěšnější realizace odpadové prevence bude záležet výrazně na změněném chování domácností, výrobců a dalších ekonomických subjektů. Zvyšování produkce odpadů je odvislé od mnoha faktorů jako jsou např. úroveň ekonomiky, demografické změny, technologické inovace, životní styl a dále vzorce výroby a spotřeby. Úzká souvislost s výše uvedenými faktory znemožňuje realizovat odpadovou prevenci bez návaznosti na surovinovou a výrobovou politiku. Odpadová prevence zahrnuje jak kvantitativní prevenci, která se vztahuje k redukci množství vyprodukovaného odpadu, tak kvalitativní prevenci, která se vztahuje k redukci nebezpečných vlastností vyprodukovaného odpadu. V tomto směru by aplikaci tohoto principu měla významnou měrou napomoci Směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečišťování, která stanoví pro provozovatele zařízení povinnost používat nízkoodpadové technologie a méně nebezpečné látky při provozu zařízení. Vzhledem k poměrně nedávné implementaci této směrnice není však dnes ještě možné hodnotit její skutečný přínos. Odpadová prevence našla své místo již v řadě směrnic dopadajících na výrobky s ukončenou životností. Rozsah její aplikace je nicméně poměrně omezený či se opět jedná o směrnice, které byly implementovány poměrně nedávno, tzn. na vyhodnocení přijetí tohoto principu v těchto směrnicích je ještě příliš brzy.

Princip odpovědnosti producenta je používán mnohem úspěšněji, a to jak na komunitární tak na národní úrovni odpadové politiky a přispívá k podpoře recyklace výrobků s ukončenou životností. Na producentech je požadováno, aby nesli náklady recyklace svých výrobků poté, co se jich zbavují spotřebitelé, a aby byly zahrnuty náklady odpadového hospodářství do ceny výrobku. Tento princip si klade současně za cíl ekonomicky stimulovat producenty tak, aby snížily náklady na opětovné použití a recyklaci svých výrobků, např. vylepšováním vnější podoby výrobků nebo používáním takového materiálu, který by umožňoval následnou recyklaci.

Mezi ekonomické nástroje používané v oblasti odpadového hospodářství na komunitární úrovni odpadového hospodářství by mohla být časem zařazena obchodovatelná povolení (tradable certificates). Prozatím se využívají v předmětné oblasti na této úrovni pouze finanční podpory a to ze strukturálních fondů a především z Kohezního fondu. Na národní úrovni se z ekonomických nástrojů využívají zejména k podpoře odděleného sběru komunálních a komunálního odpadu podobných odpadů systémy typu „Plať tolik, kolik vyhazuješ“ (Pay-As-You-Throw schemes). Tyto systémy spočívají v poplatcích vyměřených dle objemu či hmotnosti vyprodukovaného odpadu a jsou stále více a více používány. Občané jsou tak ekonomicky motivováni snižovat množství směšného odpadu, neboť náklady na sběr vzrůstají s růstem množství či váhy vyprodukovaného odpadu. Občané jsou dále podporováni, aby se zapojovaly do systému třídění odpadu, neboť sběr recyklovatelného odpadu nepodléhá buď žádnému nebo minimálnímu poplatku. Následně je pak ve větší míře podporována recyklace komunálního odpadu. Nejúčinnější je kombinace těchto systémů se systémy podporující separovaný sběr. Je jednoznačně prokázáno, že tyto systémy představují účinný způsob redukce směšného

komunálního odpadu. Nicméně neurčitý je efekt na celkovou produkci komunálního odpadu. Nebylo prokázáno, že by jejich aplikace byla ve většině obcí spojena s rozsáhlým a trvalým vzrůstem černých skládek.⁹ Financování systému nakládání s komunálním odpadem je často politicky citlivá záležitost a místní podmínky a preference se mohou lišit. Z výše uvedených důvodů proto nebyly tyto systémy legislativně upraveny na komunitární úrovni. Za sběr a recyklaci komunálního odpadu odpovídají obecně orgány veřejné správy (public authorities). Evropskou agenturou ochrany životního prostředí je odhadováno, že komunální odpad tvoří asi jednu šestinu celkové produkce odpadu v Evropské unii. Komunální odpad nepředstavuje největší tok odpadů ani nepředstavuje nejproblematičtější tok z environmentálního hlediska. Například pouze zanedbatelná část komunálního odpadu je nebezpečná a představuje přibližně 1 % celkového množství vyprodukovaného nebezpečného odpadu. Každopádně je komunální odpad zařazován mezi pět největších toků odpadů a to vedle odpadu z výroby, z těžby a dolování, stavebního a demoličního odpadu a odpadu ze zemědělství a lesního hospodářství.

Recyklaci odpadů podporují rovněž různé systémy stimulací projevující se v daňovém zvýhodnění subjektů poté, co prokážou, že se účastní odděleného sběru či domácího kompostování. Dále recyklaci odpadů napomáhají normativní nástroje jako např. zákaz skládkování pneumatik či částečný zákaz skládkování biologicky rozložitelných odpadů. Další zákazy přijaté na komunitární úrovni by se mohly stát velmi silným stimulem pro recyklaci odpadů. V každém případě je však nutné činit takové zákazy opatrně a v návaznosti na další opatření tak, aby naopak neměly za následek ústup od recyklace odpadů s preferencí spalování odpadů. Povinná separace u zdroje u určitých druhů odpadů je rovněž jednou z možných metod nesení nákladů na recyklaci jejich posledním držitelem. Ke zvýšení míry recyklace by dle studie zpracované Evropskou komisí¹⁰ mělo následovat přijetí následujících opatření: zlepšit legální rámec, podporovat různé výzkumy a technologický vývoj, přijímat opatření podporující poptávku po recyklovaných výrobcích. Neopominutelnou roli sehrává rovněž ekologická výchova a vzdělávání.

V odpadovém hospodářství se na komunitární úrovni aplikují zejména následující principy ochrany životního prostředí: princip nejvyšší hodnoty, princip vysoké úrovně ochrany, princip trvale udržitelného rozvoje, princip odpovědnosti státu, princip odpovědnosti původce, princip komplexní a integrované ochrany, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip ekonomické stimulace, princip znečišťovatel platí.

⁹ Communication from the Commission – Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste, COM (2003) 301 Final z 27.5.2003.

¹⁰ Communication from the Commission – Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste, COM (2003) 301 Final z 27.5.2003

3 Vývoj a současný stav právní úpravy nakládání s odpady – obecné zhodnocení

3.1 Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 300/1995 Sb.

Před rokem 1989 v podstatě nebyla v České republice právní úprava nakládání s odpady a ochrany před jejich nepříznivými účinky vytvořena. Základní rámec ochrany tvořil zákon č. 20/1966 Sb., o péči a zdraví lidu, související vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek a některé vyhlášky upravující otázky s poještě s organizovaným sběrem vybraných druhotných surovin. Po roce 1989 u nás nastolil právní režim odpadového hospodářství základní právní předpis v odpadovém hospodářství zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, účinný od 1. 8. 1991 do 31. 12. 1997, spolu se zákony na něj navazujícími a provádějícími nařízeními vlády a vyhláškami Ministerstva životního prostředí. Jednalo se zejména o tyto právní předpisy:

- zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 300/1995 Sb. (dále jen zákon č. 238/1991 Sb.),
- zákon ČNR č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství, ve znění zákona č. 466/1992 Sb.,
- Zákon ČNR č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů, ve znění zákona č. 41/1995 Sb.

Zákon č. 238/1991 Sb. byl poměrně stručný o sedmnácti paragrafech zahrnující přílohu, kde byly stanoveny vlastnosti způsobující nebezpečnost odpadů. Již tento předpis stanovil za původce komunálního odpadu obec, nicméně definici komunálního odpadu neuváděl a rovněž ani neřešil otázku přesného okamžiku přechodu vlastnictví k tomuto odpadu na obec. Komunální odpad a jeho podskupiny byly vedeny pouze v katalogu odpadů vyhlášeného v opatření Federálního výboru pro životní prostředí ze dne 1. srpna 1991 (částka 69/1991 Sb.)

3.2 Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech

Dne 13. 5. 1997 se Parlament usnesl na novém zákoně o odpadech s účinností od 1. 1. 1998. Vedle tohoto zákona se opíral právní režim odpadového hospodářství o tyto právní předpisy vydané na jeho základě:

- vyhláška č. 337/1997 Sb., kterou se vydává Katalog odpadů a stanoví další seznamy odpadů,
- vyhláška č. 338/1997 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady,
- vyhláška č. 339/1997 Sb., o hodnocení nebezpečných vlastností odpadů,
- vyhláška č. 340/1997 Sb., kterou se stanoví výše finanční rezervy na rekultivaci skládky,
- nařízení vlády č. 31/1999 Sb., kterým se stanoví seznam výrobků a obalů, na něž se vztahuje povinnost zpětného odběru, a podrobnosti nakládání s obaly, obalovými materiály a odpady z použitých výrobků a obalů (dále jen nařízení vlády č. 31/1999 Sb.).

Nový zákon měl být přijat v souladu se Směrnicí Rady 75/442/EHS, ve znění Směrnice Rady č. 91/156/EHS (dále jen Rámcová směrnice o odpadech), Rozhodnutím Komise č. 94/3/EHS a s Basilejskou úmluvou. Souladu se Směrnicí Rady 75/442/EHS však rozhodně dosaženo nebylo.

Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, byl v roce 1997 přijat především z těchto důvodů:

- na základě zkušeností z praktické aplikace zákona bylo nutné některá ustanovení předchozí právní úpravy, která se osvědčila, upravit nebo doplnit,
- dynamický vývoj oboru nakládání s odpady v nových tržních podmínkách, které předchozí právní úprava nemohla respektovat a svým způsobem bránila podnikání s odpady a druhotnými surovinami, vyžadovala řadu zásadních změn zákona,
- přijetí České republiky do OECD a její příprava vstupu do Evropské unie vyžadovala postupné kroky směřující k harmonizaci české legislativy i na úseku nakládání s odpady,
- předchozí právní úprava v oblasti nakládání s odpady byla svým rozptýlením do řady právních předpisů nepřehledná.

Cíle zákona byly zejména následující:

- prevence vzniku odpadů a snížení produkce odpadů.¹¹ Tento cíl byl v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, zakotven v § 3 odst. 1, který stanovil pro každého povinnost předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti,
- omezení rizika pro životní prostředí způsobené manipulací, zpracováním, užitím, zneškodňováním nebo ukládáním odpadů; nebezpečné odpady ukládat na skládky až po jejich úpravě zajišťující odstranění škodlivin,
- využití surovinového a energetického potenciálu odpadů, a tím dosažení úspor primárních neobnovitelných zdrojů surovin a energie¹²,
- omezení produkce odpadů z obalů, včetně omezení použití látek v obalové technice, představující významná rizika pro životní prostředí,
- zavedení racionálního systému nakládání s odpady, podpora separovaného sběru, recyklace a regenerace odpadů, nezávadného zneškodňování nevyužitelného podílu odpadu a omezení objemu odpadů ukládaných na skládky. Tento cíl mělo ve vztahu k obcím podpořit ustanovení § 29 odst. 4 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech. V praxi bylo však zohlednění tohoto ustanovení z hlediska možného prospěchu obce diskutabilní. Vyhláška č. 338/1997 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, totiž umožňovala obci uplatnit až 100 % slevu z poplatku při ukládání komunálního odpadu, pokud obec stanovila obecně závaznou vyhláškou systém sběru, třídění,

¹¹ Jeden z hlavních cílů Rámcové směrnice o odpadech.

¹² S tímto cílem souvisel § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, který ukládal původcům povinnost odpady, které sami nemohli využít, trvale nabízet k využití jiné právnické nebo fyzické osobě, a to buď přímo, nebo prostřednictvím k tomu zřízené právnické osoby.

využívání a zneškodňování komunálního odpadu a za předpokladu, že tříděním odpadu byla odstraněna složka nebezpečného odpadu v minimální výši 1 kg na obyvatele a rok a využita nebo předána k využití složka odpadu využitelná jako druhotná surovina v minimální výši 35 kg na obyvatele za rok. Obec však dle § 14 odst. 2 zmíněné vyhlášky nemohla slevu z poplatku uplatnit na odpad podobný složením odpadu komunálnímu získaného na základě smlouvy ve smyslu § 9 odst. 5 zákona. Zavedení systému třídění komunálního odpadu v obci je i dnes finančně náročná záležitost, kterou si z ekonomických důvodů nemohou dovolit všechny obce. Z výše poplatků za uložení odpadu na skládku vyplývá, že i přes možné uplatnění nároku na slevu z tohoto poplatku zůstávala a dnes i zůstává varianta skládkování pro obce z ekonomických důvodů nejvýhodnější,

- zavedení systému autorizací pro nakládání s některými nebezpečnými odpady, které představují závažná rizika pro životní prostředí.

Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, vycházel ze zkušeností předchozí právní úpravy a reagoval na požadavky vyplývající pro Českou republiku z přijetí do OECD a přípravy vstupu do EU. Přesto, dle mého názoru, obsahoval řadu závažných nedostatků, zejména co se obecné definice odpadu a problematiky nakládání s komunálním odpadem upravené v § 9 a § 10 tohoto zákona týče.

3.3 Zásadní rozdíly oproti právní úpravě v zákoně č. 238/1991 Sb.

Právní úprava daná zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, se od právní úpravy dané zákonem č. 238/1991 Sb. lišila zejména v těchto základních bodech:

- zcela nově byla v souladu s Basilejskou úmluvou a předpisy EU a OECD (Nařízením Rady 259/93/EHS a dále Doporučením Rady OECD C(83) 180/Final, C(86) 64/Final, Rozhodnutím Rady OECD C(92) 39/Final, C(94) 152/Final a C(94) 153/Final) řešena problematika dovozu, vývozu a tranzitní přepravy odpadů,
- dovoz odpadů za účelem zneškodnění byl zakázán, vývoz nebezpečných odpadů byl povolen pouze do zemí EU a OECD a vázán na souhlas přijímající země,
- výrobci, dovozci a prodejci byly povinni uvádět na trh pouze výrobky a obaly, jejichž nespotřebované části nebo odpady z nich bylo možné dále využít nebo zneškodnit způsobem, kdy vliv na životní prostředí nepřesahoval míru, stanovenou zvláštními předpisy. Dále museli výrobci a dovozci obalů respektovat požadavky stanovené pro používané obaly s ohledem na ochranu životního prostředí,
- vymezil některé nové pojmy (komunální odpad, skladování odpadů, oprávněná osoba, obal – atd.) a odlišným způsobem definoval některé pojmy původní (odpad, zneškodňování odpadů),
- oproti předchozí právní úpravě byly zpřesněny povinnosti k odpadům při přechodu vlastnických práv. Podle § 2 odst. 12 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, se obec

stala původcem a vlastníkem komunálního odpadu v okamžiku, kdy fyzická osoba odložila odpad na místě k tomu určeném,

- byl zrušen institut programu odpadového hospodářství, a to na všech úrovních jako administrativně náročný, bez odpovídajícího efektu – bylo nutné jen zpracovávat koncepcce odpadového hospodářství Ministerstvem životního prostředí,
- samostatně bylo řešeno nakládání s komunálním odpadem s výrazným posílením funkce obcí především ve vztahu k občanům,
- nově se zákonem zavedla úhrada za svoz, třídění a zneškodňování komunálního odpadu, jejíž výši stanovila obec,
- nově se stanovila povinnost vyžádat si souhlas k podnikání v oblasti nakládání s komunálním odpadem na území obce od příslušné obce,
- byla zavedena možnost pro původce odpadů, kteří produkovaly odpad zařazený dle Katalogu odpadů jako odpad komunální využít systému sběru, třídění, využívání a zneškodňování komunálního odpadu stanoveného obcí na základě písemné dohody s touto obcí,
- vydal se nový katalog odpadů, který byl kompatibilní s Evropským katalogem odpadů.

Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, byl za dobu své platnosti a účinnosti celkem čtyřikrát novelizován, a to zákonem č. 167/1998 Sb., zákonem č. 352/1999 Sb., zákonem č. 37/2000 Sb. a zákonem č. 132/2000 Sb.

3.4 Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

3.4.1 Důvody a přijetí nového zákona

Zákon č. 125/1997 Sb. obsahoval řadu nesrovnalostí a problematických ustanovení, které bránily jeho účinné aplikaci v praxi. Příkladem toho bylo mimo jiné i ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, týkající se udělování souhlasu obce k nakládání s komunálním odpadem na území příslušné obce, která rovněž stanovila podmínky, za kterých mohl být souhlas k podnikání s komunálním odpadem udělen. Jednalo se o zcela zavádějící, nevyhovující a nadbytečný institut, který navíc nevhodně kombinoval prvky samostatné a přenesené působnosti. Samotné udělování souhlasu bylo zařazeno do výkonu státní správy [§ 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech], nikoliv tedy, jak by se dalo očekávat, do samostatné působnosti. V rámci obce tedy rozhodoval obecní úřad, i když o této záležitosti příslušelo rozhodovat spíše voleným orgánům v rámci samosprávy, neboť se jednalo o výdaje z obecního rozpočtu. Stanovení podmínek spadalo do samostatné působnosti (§ 27 a contrario) a docházelo tak k jakémusi hybridnímu rozhodnutí, kdy z pozice samostatné působnosti byly určovány meze pro výkon státní správy. Ve své podstatě se nejednalo ani tak o souhlas

jako spíše o koncesi¹³. Navíc k podnikání k nakládání s komunálním odpadem na území obce bylo kromě shora uvedeného souhlasu prakticky zapotřebí i souhlasu příslušného okresního úřadu. Ten podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, uděloval souhlas podle § 5 odst. 5 tohoto zákona, podle něhož nakládat s nebezpečnými odpady bylo možno jen se souhlasem příslušného okresního úřadu. Výběr oprávněné osoby na poskytování služeb souvisejících se zajištěním fungování systému nakládání s komunálním odpadem na území obce dále samozřejmě podléhal zákonu č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen zákon č. 199/1994 Sb.). Udělení souhlasu bylo tedy na výběrovém řízení podle zákona č. 199/1994 Sb. zcela nezávislé. Toto ale samozřejmě neplatilo v případě, kdy obec „službu“ přímo svěřila právnické osobě, kterou měla k tomu účelu zřízenou. Na daný případ totiž dopadal § 1 odst. 2 písm. e) zákona č. 199/1994 Sb., kde je stanoveno: „Tento zákon se nevztahuje na plnění veřejné zakázky, kterou může poskytnout právnická osoba zřízená za tím účelem příslušným státním orgánem nebo územně samosprávným celkem nebo jejímž jediným zakladatelem je zadávající subjekt.“ I tento subjekt však musel mít souhlas obce.

Dalším z problematických ustanovení zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, bylo i ustanovení § 9 odst. 2, které upravovalo povinnost fyzických osob komunální odpad ode dne, kdy tak stanoví obec obecně závaznou vyhláškou, odděleně shromažďovat, třídit a předávat k využití a zneškodnění podle systému stanoveného obcí, pokud neprokáží, že tento odpad využily samy nebo zneškodnily samy v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy, přičemž způsob prokazování využívání nebo zneškodňování odpadů byl stanoven obcí vyhláškou. Jiné osoby mohly od nich převzít odpad jen v souladu s vyhláškou a za účelem podnikání v oblasti nakládání s komunálním odpadem, pokud měly souhlas obce k této činnosti. Obec tedy byla oprávněna vyžadovat prokazování, jak fyzické osoby naložily s odpadem, neboť jako původce komunálního odpadu měla a i nyní má za nakládání s ním odpovědnost. Toto oprávnění obce se vztahovalo na všechny fyzické osoby produkující komunální odpad bez výjimky. Značně problematické se ukázalo stanovení způsobu prokazování. Mohlo se jednat o nejrůznější formy, a to od čestného prohlášení přes potvrzení vystavené tím, kdo od fyzické osoby odpady převzal až ke znaleckému posudku. Pravomoc vyžadovat od fyzické osoby prokazování toho, jak s komunálním odpadem naložily, zařadil ovšem zákon do ustanovení upravujícího výkon státní správy [přenesená působnost obcí v oblasti nakládání s odpady – viz § 27 odst. 1 písm. g) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech]. Samotný způsob pro-

¹³ Příznačný právé pro koncesi je fakt, že záleží na správním uvážení vykonavatele veřejné správy, přičemž zákon většinou stanoví určitá hlediska, jakými se má správní úřad při vydávání koncesí řídit. Skutečně zářezující bylo, že v daném případě nebylo správní uvážení obecního úřadu ničím omezeno, přičemž zákonodárce si nejspíše pod takovým omezením představoval podmínky, které obec sama stanovila.

kazování byl ale stanoven obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti. Toto byl další pozoruhodný případ toho, jak se zákonodárce těžko pochopitelným způsobem pokusil skloubit výkon přenesené a samostatné působnosti. Obecně závazná vyhláška obce měla fakticky suplovat prováděcí předpis k zákonu č. 125/1997 Sb., o odpadech, a upravovat tak podmínky pro výkon státní správy. Daný institut prokazování se neosvědčil, a proto ho zcela rozumně novela zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, provedená zákonem č. 37/2000 Sb., ani nová právní úprava dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nepřevzala.

Nicméně jedním z hlavních důvodů pro přípravu zcela nového zákona tj. zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, byla nutnost harmonizace právních předpisů České republiky s předpisy Evropského společenství v souvislosti s urychlováním přípravy vstupu České republiky do Evropské unie.¹⁴ Z předpisů Evropského společenství se vycházelo již při přípravě zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, a jeho prováděcích předpisů, analýza jejich vzájemného souladu však ukázala řadu závažných rozdílů a nepřesností, které bylo nutno v procesu příprav na přijetí do Evropské unie odstranit. Rozdíly oproti směrnicím Evropského společenství se v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, objevily zejména ve zkrácení některých definic, včetně vlastní definice odpadu, dále ve vymezení nebezpečných odpadů, Katalogu odpadů, v definicích využití, úpravy a odstranění odpadů a především v jejich velké obecnosti, dále byly některé záležitosti řešeny v nedostatečném rozsahu, např. povolování zařízení k nakládání s odpady. Některé požadavky směrnic však v našem právním řádu nebyly zakotveny vůbec, např. plány odpadového hospodářství, samostatná speciální a komplexní úprava nakládání s vybranými odpady – např. PCB/PCT, oleje, odpady z výroby oxidu titaničitého, institut povinných a pravidelných kontrol subjektů nakládajících s odpady. Jedním z hlavních cílů zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nadále zůstalo stanovení a dodržování pravidel pro nakládání s odpady, a mimo jiné podpora využívání odpadů před jejich pouhým odstraněním, zejména pokud jde o jejich ukládání na skládky.

3.4.2 Rozdíly oproti předchozí právní úpravě

Stávající právní úprava se od předchozí liší zejména v těchto základních bodech:

- bylo vypuštěno ustanovení uvedené v § 3 odst. 6 a 7 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, řešící nezákonné ukládání odpadů na místech, která k tomu nebyla určena (tzv. černé skládky). Problematiku černých skládek řeší zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, pouze obecně v rámci působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Dle ustanovení § 79 odst. 1 písm. e) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, obecní úřad obce s rozšířenou působností může zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí na náklady odpovědné osoby, hrozí-li poškození lidského

¹⁴ Dobiášová H.: Několik úvah na novou právní úpravou nakládání s odpady, České právo životního prostředí 1/2002.

zdraví nebo životního prostředí nebo již k němu došlo. Dále dle ustanovení § 79 odst. 1 písm. f) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ukládá tentýž úřad provozovateli zařízení k odstraňování odpadů v mimořádných případech, je-li to nezbytné z hlediska ochrany životního prostředí a pokud je to pro provozovatele technicky možné, povinnost odstranit odpad. Postup při řešení černých skládek, ohrožujících nebo poškozujících životní prostředí dále řeší jednotlivé složkové zákony v oblasti práva životního prostředí. S existencí černých skládek dále souvisí problematika narušení vzhledu obcí, kterou upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění¹⁵, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze¹⁶, v platném znění a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění¹⁷,

- byla upřesněna definice odpadu (k tomu viz samostatná kapitola 4.3),
- byla upravena definice komunálního odpadu (k tomu viz samostatná kapitola 5.2),
- změněna byla definice využívání odpadů. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, definuje využívání odpadů odkazem na taxativně vyjmenované činnosti v příloze č. 3 tohoto zákona,
- definice zneškodnění odpadů upravená zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, byla nahrazena definicí odstraňování odpadů. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, definuje odstraňování odpadů odkazem na taxativně vyjmenované činnosti v příloze č. 4 tohoto zákona,
- nově jsou dále definovány pojmy „odpadové hospodářství, zařízení, shromažďování odpadů, materiálové využití odpadů, energetické využívání odpadů, sběr odpadů a výkup odpadů“,
- byly provedeny určité úpravy v definicích pojmů „skladování odpadů, skládka odpadů, úprava odpadů, oprávněná osoba a původce“,
- v části třetí hlavě první zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, jsou uvedeny všeobecné povinnosti při nakládání s odpady. V § 10 tohoto zákona je proklamativně pro každého stanovena povinnost při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti předcházet vzniku

¹⁵ § 58 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, umožňuje obci uložit pokutu až do výše 100 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem, pokud neudrží čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní tak, že naruší vzhled obce.

¹⁶ § 29 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění, umožňuje městské části uložit pokutu do 50 000 Kč fyzické osobě, která neudrží čistotu a pořádek na pozemku, který užívá a naruší tím vzhled nebo životní prostředí městské části. § 29 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění, umožňuje městské části uložit pokutu do 100 000 Kč právnické osobě nebo podnikateli, kteří neudrží čistotu a pořádek na jimi užívaném pozemku nebo jiné nemovitosti či jinak naruší vzhled nebo životní prostředí městské části.

¹⁷ § 47b zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, umožňuje obci uložit pokutu až do výše 10 000 Kč tomu, kdo se dopustí přestupku tím, že neudrží čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku tak, že naruší vzhled obce.

odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti a současně je výrobcům uložena povinnost vyrábět výrobky tak, aby omezily vznik nevyužitelných odpadů z těchto výrobků, zejména pak nebezpečných odpadů; dále je v tomto paragrafu vymezena základní hierarchie odpadového hospodářství tak, že odpady, jejichž vzniku nelze zabránit, musí být využity, případně odstraněny způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a životní prostředí a který je v souladu s tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy. Tato hierarchie je rozvedena dále v ustanovení § 11 odstavci 1 tohoto zákona, kde je stanoveno, že každý má při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti povinnost v mezích daných tímto zákonem zajistit přednostně využití odpadů před jejich odstraněním s tím, že materiálové využití odpadů má přednost před jiným využitím odpadů. Tato povinnost je dále ovšem prolomena ustanovením § 2 tohoto ustanovení. V něm se uvádí, že splnění povinnosti stanovené v odstavci 1 se nevyžaduje, jestliže v daném čase a místě neexistují technické nebo ekonomické předpoklady pro její splnění a postupuje-li se v souladu s plány odpadového hospodářství podle části sedmé zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. V odstavci 3 tohoto ustanovení jsou dále stanovena kritéria pro odstraňování odpadu tak, že při posuzování vhodnosti způsobů odstranění odpadů má vždy přednost způsob, který zajistí vyšší ochranu lidského zdraví a je šetrnější k životnímu prostředí. Uložením na skládku mohou být odstraňovány pouze ty odpady, u nichž jiný způsob odstranění není dostupný nebo by přinášel vyšší riziko pro životní prostředí nebo riziko pro lidské zdraví a pokud uložení odpadu na skládku neodporuje tomuto zákonu nebo prováděcím právním předpisům. Obecné povinnosti jsou stanoveny i v § 12 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Oproti úpravě v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, je zde v odstavci dva doplněna povinnost s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena, pokud dále není stanoveno jinak s tím, že při tomto nakládání s odpady nesmí být ohroženo lidské zdraví ani ohrožováno nebo poškozováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy. Dále bylo doplněno ustanovení jasně vymezující, komu je možné odpady předat do vlastnictví a povinnost původce ověřit si, že odpady jsou předávány pouze osobě k tomu oprávněné. Toto zásadní změna oproti zákonu č. 125/1997 Sb., o odpadech, je uvedena v odstavcích tři a čtyři § 12 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, které zní takto: „K převzetí odpadu do svého vlastnictví je oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec. Každý je povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněna. V případě, že se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán“.

- vzhledem ke skutečnosti, že základní směrnice Evropského společenství k odpadům a nebezpečným odpadům požadují povolení a registraci všech činností nakládání s odpady (kromě určitých výjimek, např. pro původce odstraňující vlastní odpady ve vlastních zařízeních), bylo nutné v rámci harmonizace našich předpisů s legislativou Evropské unie rozšířit množství souhlasů a vyjádření vydávaných k nakládání s odpady podle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech. Dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, krajské úřady v přenesené působnosti udělují souhlasy k provozu zařízení k využívání, odstraňování, sběru a výkupu odpadů, který současně obsahuje i souhlas s provozním řádem (§ 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech) s tím, že tento souhlas není vyžadován pro zařízení ve smyslu ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Dále tyto úřady udělují souhlasy k míšení nebezpečných odpadů, k nakládání s nebezpečným odpadem podle § 16 odst. 3 v množství větším než sto tun nebezpečného odpadu za rok, k upuštění od třídění nebo odděleného shromažďování nebo soustředění odpadů, k dispozici se zvláštním vázaným účtem a k čerpání z prostředků finanční rezervy. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vydávají souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady podle § 16 odst. 3 v množství menším či rovném sto tun nebezpečného odpadu za rok. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností dále vydávají vyjádření k podnikání v oblasti nakládání s odpady, ke zřízení zařízení k odstraňování odpadů, v územním a stavebním řízení z hlediska nakládání s odpady, k připravovaným změnám výrobního procesu nebo výroby, které mají vliv na nakládání s odpady, k zavedení nebo rozšíření výroby oxidu titaničitého. Orgány ochrany veřejného zdraví dávají vyjádření k provozním řádům zařízení,
- nově se zavádí pro původce a oprávněné osoby, které splňují podmínky stanovené zákonem a dále pro provozovatele skládky nebezpečných odpadů nebo komunálních odpadů, povinnost určit odpadového hospodáře, prostřednictvím kterého zajišťují odborné nakládání s odpady,
- K povinnostem původců daných zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, přibýly další povinnosti, např. povinnost odpady, které původce sám nemůže využít nebo odstranit v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, a prováděcími předpisy, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí podle § 12 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a to buď přímo, nebo prostřednictvím k tomu zřízené právnické osoby,
- došlo k úpravě ohledně povinností fyzických osob produkující komunální odpad a ke změně plateb za komunální odpad (blíže viz samostatné kapitoly 7.3 a 8.4),
- bylo vypuštěno problematické ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, podle kterého na území obce nakládá s komunálním odpadem obec nebo ta oprávněná osoba, která k nakládání s komunálním odpadem obdržela písemný souhlas obce,

- v souladu se směrnicí Evropského společenství ke skládce odpadů byly doplněny povinnosti provozovatelů skládek o další povinnosti,
- v souladu se specificky zaměřenými směrnicemi Evropského společenství, stanovujícími požadavky na nakládání s jednotlivými druhy odpadů zasluhujícími zvláštní pozornost či specifické podmínky nakládání s nimi, byla do zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nově zařazena část čtvrtá § 25 až § 37 upravující povinnosti při nakládání s vybranými výrobky, vybranými odpady a vybranými zařízeními,
- část pátá zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, komplexně upravuje zpětný odběr některých výrobků jako jsou minerální a jiné oleje, elektrické akumulátory, galvanické články a baterie, výbojky a zářivky, pneumatiky a chladničky používané v domácnostech,
- oproti zákonu č. 125/1997 Sb., o odpadech, byla část šestá zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, rozšířena o další povinnosti ohledně vedení evidence odpadů a ohlašování odpadů a zařízení,
- zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, byl zaveden institut plánu odpadového hospodářství na základě požadavku směrnice Evropského společenství. Jedná se o návrat k institutu tzv. programů odpadového hospodářství, které byly u nás zavedeny zákonem č. 238/1991 Sb., a následně zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, zrušeny a novelou zákona č. 37/2000 Sb. znovu zavedeny. Plány odpadového hospodářství mají povinnost zpracovávat Ministerstvo životního prostředí, kraje v samostatné působnosti a za podmínek stanovených zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, původci odpadů (tj. včetně obcí),
- co se týče poplatků za uložení odpadů na skládku nemění se jejich právní konstrukce, mění se pouze jejich sazby, které se zvyšují¹⁸. Na rozdíl od zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, neumožňuje již zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, slevu z poplatku při vytřídění nebezpečné a využitelné složky komunálního odpadu,
- zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, byla zavedena povinnost krytí každého dovozu, vývozu a tranzitu odpadů finanční zárukou nebo pojištěním odpovídajícím nákladům nutným k pokrytí zpětného dovozu a odstranění a dále bylo zavedeno povinné pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetím osobám,
- oproti dosavadní právní úpravě jsou do soustavy správních úřadů vykonávajících veřejnou správu nově zařazeny i Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zemědělství, orgány ochrany veřejného zdraví a kraje v samostatné i přenesené působnosti.

¹⁸ Dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, za 1t ukládání komunálních a ostatních odpadů byla stanovena základní sazba poplatku v roce 1998 20 Kč, pro období 1999-2000 30 Kč a pro období 2001-2002 50 Kč. Dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, za stejný odpad je stanovena základní sazba poplatku v roce 2002-2004 200 Kč, pro období 2005-2006 300 Kč a pro období 2007-2008 400 Kč.

3.4.3 Související právní předpisy se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech

Návrh nového zákona o odpadech byl schválen s pozměňovacími návrhy ve třetím čtení dne 27. 2. 2001 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky a byl předložen dne 12. 3. 2001 Senátu České republiky. Senát po projednání 30. 3. 2001 návrh zákona s připomínkami vrátil Poslanecké sněmovně, která jej 15. 5. 2001 přijala ve znění senátních pozměňovacích návrhů.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, nabyl účinnosti dne 1. ledna 2002, s výjimkou § 31 odst. 5 a § 38 odst. 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 9, které nabyly účinnosti dnem 23. února 2002, a části šestnácté, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení tj. 14.6.2001. Ustanovení § 38 odst. 1 písm. f) nabylo účinnosti dnem 1. ledna 2003. Zákon č. 185/2001 Sb. obsahující 89 paragrafů, 18 částí a 6 příloh byl k dnešnímu dni celkem čtyřikrát novelizován a to následujícími zákony: zákonem č. 477/2001 Sb., zákonem č. 76/2001 Sb., zákonem č. 275/2002 Sb. a zákonem č. 320/2002 Sb. K jeho provedení byly vydány tyto právní předpisy¹⁹:

- vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (dále jen vyhláška č. 381/2001 Sb. či Katalog odpadů),
- vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 382/2001, o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě,
- vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady,
- vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 384/2001 Sb., o nakládání s poly-chlorovanými bifenylly, poly-chlorovanými terfenylly, mono-metyl-tetra-chlor-difenyl-metanem, mono-metyl-dichlor-difenyl-metanem, mono-metyl-dibrom-difenyl-metanem a veškerými směsmi obsahujícími kteroukoliv z těchto látek v koncentraci větší než 50 mg/kg (o nakládání s PCB),
- vyhláška Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zdravotnictví č. 376/2001 Sb., o hodnocení nebezpečných vlastností odpadů,
- vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 237/2002 Sb., o podrobnostech způsobu provedení zpětného odběru některých výrobků.

Problematika odpadů je dále řešena zákonem č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých dalších zákonů, v platném znění (dále jen zákon č. 477/2001 Sb., o obalech), který nabyl účinnosti 1.1.2002 a k němuž byly vydány následující prováděcí předpisy:

- nařízení vlády č. 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů,

¹⁹ Všechny tyto předpisy byly vydány s účinností od 1. 1. 2002, pouze poslední předpis byl vydán s účinností od 10. 6. 2002.

- vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 115/2002 Sb., o podrobnostech nakládání s obaly,
- vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 116/2002 Sb., o způsobu označování vratných zálohovaných obalů,
- vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 117/2002 Sb., o rozsahu a způsobu vedení evidence obalů a ohlašování údajů z této evidence,
- nařízení vlády č. 184/2002 Sb., kterým se zrušuje nařízení vlády č. 31/1999 Sb., kterým se stanoví seznam výrobků a obalů, na něž se vztahuje povinnost zpětného odběru, a podrobnosti nakládání s obaly, obalovými materiály a odpady z použitých výrobků a obalů.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, se váže k celé řadě dalších právních předpisů mimo jiné zejména k zákonu č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, v platném znění, zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), v platném znění, zákonu č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění, zákonu č. 44/1998 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) v platném znění, zákonu č. 254/2001 Sb., o vodách, v platném znění, zákonu č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění, k zákonu č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v platném znění, zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, zákonu č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění, zákonu č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění, zákonu č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, zákonu č. 337/1992 Sb., o správně dani a poplatků, v platném znění, a zákonu č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích, v platném znění.

4 Definice odpadu

4.1 Definice odpadu v evropské Směrnici Rady 75/442/EEC, o odpadech, v platném znění

Pojem odpad je klíčovým pojmem právní úpravy týkající se odpadového hospodářství. Rámcová směrnice o odpadech ve své preambuli uvádí, že je ke zvýšení účinnosti nakládání s odpady na území Společenství zapotřebí jednotná terminologie a definice odpadu. Dále se v preambuli mimo jiné uvádí, že cílem této směrnice je dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí, členskými státy se ukládá povinnost zajistit odpovědné odstraňování a využívání odpadů, přijmout opatření vedoucí k omezení produkce odpadů obzvláště podporou čistých technologií a výrobků, které je možno recyklovat a opětovně využít, a to s přihlédnutím ke stávajícím či potenciálním možnostem odbytu využitelného odpadu. Dále se zde uvádí, že jakékoliv rozdíly v právní úpravě členských států týkající se odstraňování a využívání odpadů mohou mít dopady na kvalitu životního prostředí a narušit fungování vnitřního trhu. Definice odpadu je

nutná mimo jiné i z důvodu správné aplikace závazků této směrnice, a to zejména článku 4, kde je stanoveno, že členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady se budou využívat či odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez používání postupů a metod, které by mohly poškodit životní prostředí, zejména: bez ohrožení vody, ovzduší, půdy, rostlin a živočichů, bez obtěžování hlukem nebo zápachem, bez nepříznivého ovlivňování krajiny či míst zvláštního významu. Za žádoucí je pokládáno podporovat recyklaci a opětovné využívání odpadu. Článek 3 ukládá členským státům povinnost, aby podporovaly v první řadě prevenci či redukci produkce odpadů a jejich škodlivosti, na druhé místo je zařazeno podporování využívání odpadu s cílem využít jej jako druhotnou surovinu či jako zdroj energie. V této směrnici je odpad (Waste, Abfall) v článku 1 písm. a) definován jak objektivně tak i subjektivně. Subjektivně pojatá část definice odpadu zní takto: „Opad je jakákoliv látka nebo předmět, která náleží do kategorií stanovených v příloze I Směrnice, kterých se držitel zbavuje (discards, entledigt) nebo se zamýšlí zbavit.“ Pro přesnost uvádím takto subjektivně pojatou evropskou definici odpadu v původní anglické a německé verzi. Anglická verze zní: „Waste shall mean any substance or object in the categories set out in Annex I which the holder discards or intends to discard.“ Německá verze zní: „Abfall sind alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt oder entledigen will“. V případě objektivně pojaté části definice odpadu Rámcová směrnice o odpadech stanoví, že odpad je jakákoliv látka nebo předmět, která náleží do kategorií stanovených v příloze I Směrnice, kterých se držitel musí zbavit. Pro přesnost opět uvádím anglickou a německou verzi. Anglická verze zní: „Waste shall mean any substance or object in the categories set out in Annex I which the holder is required to discard.“ Německá verze zní: „Abfall sind alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigen muß“.

Příloha č. I Rámcové směrnice o odpadech obsahuje 16 možných kategorií odpadů s tím, že do poslední tj. šestnácté kategorie je možno zařadit jakékoliv materiály, látky nebo produkty, které nepatří do žádné z předchozích patnácti kategorií. Přehled odpadů, které náleží do kategorií odpadů uvedených v příloze I této směrnice je uveden v Rozhodnutí Komise 2000/532/ES, kterým se vydává tzv. Evropský katalog odpadů v souladu s čl. 1 (a) Rámcové směrnice o odpadech (rozhodnutí Komise bylo dále podstatně novelizováno Rozhodnutím Komise 2001/118/ES). V bodě 1 přílohy tohoto Evropského katalogu odpadů je uvedeno, že zahrnutí materiálu do tohoto katalogu ještě neznamená, že takový materiál je možno za všech okolností považovat za odpad. Dále je zdůrazněno, že materiály je možno považovat za odpad jen tehdy, když je naplněna definice odpadu uvedená v článku 1 písm. a) Rámcové směrnice o odpadech.

Směrnice definuje kromě jiných pojmů jako jsou odpad, producent odpadu, hospodářství, odstraňování, využívání, sběr i pojem důležitý z hlediska definice odpadu a to pojem držitel. Držitelem odpadů se rozumí producent odpadů nebo právnická či fyzická osoba, která je má ve své moci (ovládá je). Producentem odpadů se rozumí kdokoliv,

jehož činností vzniká odpad („prvotní původce“) a/nebo kdokoliv, kdo provádí před-zpracování, míšení či jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna charakteru či složení odpadů. Rámcová směrnice o odpadech sice stanoví definici odpadu, nikde však již není uvedeno ani definováno, co se rozumí pod pojmem zbavit se (discard, entledigen). Z výše uvedených důvodů čelí definice odpadu v této směrnici již řadu let kritice. Navíc takto pojatá definice odpadu činí problémy některým členským státům, kterým se nedaří vyhovět požadavkům na její správnou implementaci (příkladem je mimo jiné Lucembursko). Evropská Komise čelí proto v poslední době řadě dotazů směřujících k potřebě lépe definovat tento pojem. Na tyto dotazy reaguje tak, že dle jejího názoru je pojem odpadu upraven dostatečně a necítí nutnost tento pojem lépe definovat. Každopádně diskuse ohledně nejasnosti pojmu odpad neustávají a do budoucna se předpokládá jeho přesnější definice, neboť jedním z požadavků Šestého akčního programu, který je uveden v jeho článku 8 odstavec 2 písm. iv) je mimo jiné, aby Komise předložila návrh nové právní úpravy nebo provedla novelu té stávající a vyjasnila, kdy bude a kdy nebude na věc nahlíženo jako na odpad. Doposud v případě nejasností ohledně definice odpadu sehrává významnou roli rozhodovací činnost Evropského soudního dvora. Definicí odpadu se poměrně detailně zabývá názor Generálního advokáta Albersa z 8. června 1999, který převzal Evropský soudní dvůr do svého rozsudku ze dne 15. června 2000 v souvislosti s případy C-418/97 a C 419/97. V těchto případech vyvstala otázka, zda určité látky spalované v cementárně či za účelem získání elektřiny je možno pokládat za primární suroviny či zda je nutno je nadále pokládat za odpad a zda tudíž spadají pod režim Rámcové směrnice o odpadech a podléhají tak jejímu systému autorizací a kontrol. V těchto případech bylo konstatováno, že definice odpadu obsažená v této směrnici je příliš vágní, aby mohla představovat obecně platnou a vyčerpávající definici odpadu. Proto je třeba vždy v každém konkrétním případě s ohledem na konkrétní okolnosti případu posuzovat, zda se má nějaká látka pokládat za odpad či ne. Pro toto posuzování je třeba vyjít ze smyslu a účelu této směrnice a rozhodnout, zda nějaká látka nadále představuje nebezpečí typické pro odpad. Toto nebezpečí je pak rozhodné pro konstatování, zda se jedná či nejedná o odpad. Jestliže je odpadový materiál využit či podroben takové úpravě, že je výstupem látka, která již v sobě nepředstavuje nebezpečí typické pro odpad a když se použije při běžném výrobním procesu tak, že neznečišťuje životní prostředí o nic víc než primární surovina, neměla by být taková látka pokládána za odpad ve smyslu Rámcové směrnice o odpadech, tudíž neměla by podléhat systému kontrol a autorizací při svém dalším užití. Bylo dále konstatováno, že posouzení toho, zda látka, ohledně jejíž povahy vznikl spor, představuje nebezpečí typické pro odpad, náleží soudu členské země a jejím příslušným úřadům. Je však třeba konstatovat, že tu látku, která představuje větší nebezpečí, než srovnatelná primární surovina, je nutno pokládat za odpad a podrobit ji kontrole v souladu s touto směrnicí. Tato kontrola pak neznemožňuje její recyklaci nebo použití jako náhrady za primární suroviny. Taková látka a pro ni použitý recyklační postup je předmětem kontroly vyžadované Směrnicí

z toho důvodu, aby nedošlo k poškození lidského zdraví a životního prostředí. Z výše uvedených důvodů musí být přeprava takové látky podrobena kontrole a tam, kde je to nutné, musí být omezen volný pohyb zboží po dobu, po kterou látka představuje nebezpečí typické pro odpad.

V řešených případech bylo dále konstatováno, že nemůže být dovozováno z pouhé skutečnosti, že látka je podrobena postupu uvedenému v příloze II B Rámcové směrnice o odpadech (tj. využití), že dochází ke zbavování se odpadu a látka se tudíž bude vždy pokládat za odpad. Každopádně však využití takové látky některým z postupů dle přílohy II B či jiným postupem znamenající recyklaci může být značně silnou indikací, že dochází k jejímu zbavení se jako odpadu. Současně bylo zdůrazněno, že při posuzování, zda se jedná u látky o odpad ve smyslu článku 1 písm. a) Rámcové směrnice o odpadech, je třeba vycházet z individuálních konkrétních okolností případu při zohlednění cíle této směrnice tak, aby její efektivní aplikace nebyla narušena. Při tomto posouzení není však rozhodující, jak se řada subjektů mylně domnívá, zda se jedná o vedlejší či hlavní produkt, či zda použití takové látky je běžně pokládáno za odpad.

4.2 Definice odpadu v německé právní úpravě

Jak jsem se již zmínila, řádná implementace pojmu odpad intenzivně zaneprazdňuje řadu členských států, a ani Německo není výjimkou. V následující kapitole pro zajímavost a pro srovnání s českou právní úpravou stručně rozebírám definici odpadu v německé právní úpravě. Subjektivní definice odpadu podle § 1 odst. 1 německého zákona o odpadech z roku 1986, který nahradil v roce 1996 nový zákon o odpadech tzv. Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (dále jen KrW-/AbfG) byl založen toliko na vůli držitele zbavit se věci jako odpadu. Přitom nezáleželo na tom, zda se dle objektivního posouzení jednalo o odpad nebo o ještě použitelně hospodářské zboží. Aby se věc považovala za odpad, musely nastat dvě skutečnosti:

1) skutečnost vzdání se opatrování věci

a

2) skutečnost projevu vůle vlastníka věci nechat věc odstranit jako odpad.

Pokud vlastník věci spojil se vzdáním se této věci jiné motivy, např. věc prodat nebo darovat, byla požadovaná náležitost subjektivní definice odpadu vyloučena²⁰.

Současný německý zákon zohledňuje nejen samotnou vůli vlastníka věci zbavit se jí jako odpadu, ale i většinový náhled, zda je možné věc považovat ještě za zboží nebo již jen za odpad.

Subjektivně pojatá definice odpadu v § 3 odst. 1 v KrW-/AbfG stanoví, že odpady ve smyslu tohoto zákona jsou všechny věci, které spadají do skupin uvedených v přílo-

²⁰ Kunig/Paetov/Versteyl: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), München, Kommentar Verlag C. H. Beck 1998.

ze I zákona²¹ a jichž se držitel zbavuje nebo zbavit chce. Zákon dále podrobněji v § 3 odst. 2 rozebírá, kdy nastává okamžik zbavení se věci jako odpadu a určuje, že je to tehdy, když držitel zajistí zneškodnění movitých věcí ve smyslu přílohy II A zákona, jejich využití ve smyslu přílohy II B zákona nebo se vzdá skutečného panství nad věcí, aniž by pak věc byla určena k dalšímu účelu.

Dále stanoví případy, kdy nastává ze zákona předvídaný okamžik projevu vůle vlastníka věci zbavit se jí jako odpadu. V § 3 odst. 3 zákona se stanoví, že vůle ke zbavení se (*Der Wille zur Entledigung*) ve smyslu odstavce 1 § 3 zákona se předpokládá ohledně takových movitých věcí, které vznikají při přeměně energie, výrobě, nakládání nebo používání látek nebo výrobků nebo při provozování služeb, aniž by na ně byl namířen účel odpovídajícího jednání nebo jejichž původní účel odpadá nebo se ho subjekt vzdá, aniž by bezprostředně poté nastoupil na jeho místo nový účel použití. Přičemž jak už jsem uvedla, je pro posouzení účelu věci rozhodující pojetí producenta či držitele (*Erzeuger oder Besitzer*) odpadů při zohlednění většinového náhledu.

Německý zákonodárce se tedy pokusil blíže specifikovat případy, kdy se držitel věci zbavuje věci jako odpadu a kdy tak zamýšlí učinit. V důsledku toho spadají pod pojem odpad také zbytky (*Reststoffe*) a hospodářské zboží (*Wirtschaftsgüter*). Taková úprava se však jeví ve světle shora citovaného rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 15. 6. 2000 jako nanejvýš diskutabilní a sporná.

V objektivní charakteristice odpadu v porovnání s evropskou definicí odpadu nepřináší německý zákonodárce v § 3 odst. 1 *KrW-/AbfG* v podstatě nic nového. Stanoví totiž, že odpady ve smyslu tohoto zákona jsou všechny věci, které spadají do skupin uvedených v příloze I a jichž se držitel musí zbavit. Nato však hned v § 3 odst. 4 téhož zákona podrobněji určuje případy, kdy se tak musí stát. Držitel se musí movitých věcí ve smyslu odst. 1 § 3 zákona zbavit tehdy, když tyto věci s ohledem na jejich původní účel určení již nemohou být použity, které jsou schopné ohrozit na základě jejich konkrétního stavu, v současnosti nebo do budoucna všeobecný prospěch (*Wohl*), obzvláště životní prostředí a jejichž potenciál nebezpečnosti může být vyloučen jedině prostřednictvím bezpečného využití v souladu s právními předpisy nebo odstranění podle pravidel tohoto zákona a na základě tohoto zákona vydaných nařízení.

4.3 Vývoj definice odpadu v českých právních úpravách

Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, definoval v § 2 odst. 1 odpad jako věc, které se chce její majitel zbavit nebo též jako movitou věc, jejíž zneškodnění je nutné z hlediska péče o zdravé životní podmínky a ochrany životního prostředí.

Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, přinesl v ustanovení § 2 odst. 1 poněkud odlišněji koncipovanou definici, která se měla stát kompatibilní s evropskou definicí odpadu.

²¹ Tato příloha odpovídá příloze I platného českého zákona o odpadech, která rovněž stanoví okruh věcí, které se považují za odpady.

Jako odpad byla definována movitá věc, která se pro vlastníka stala nepotřebnou a vlastník se jí zbavoval s úmyslem ji odložit nebo která byla vyřazena na základě zvláštního právního předpisu. Okruh věcí, které se za dále stanovených podmínek považovaly za odpady, byl uveden v příloze č. 1 tohoto zákona. Tato příloha však nebyla v žádném případě plně kompatibilní s přílohou č. 1 Rámcové směrnice o odpadech a v ní uvedenými skupinami odpadů. Rámcová směrnice o odpadech obsahuje totiž na místo pouhých 14 skupin odpadů, jak tomu bylo v tomto zákoně o odpadech, 16 skupin odpadů. Zákodárce zřejmě opominul uvést chybějící 2 poslední skupiny odpadů. Značně matoucí byla v definici odpadu formulace „za dále stanovených podmínek“. Tato formulace se do definice odpadu dostala nejspíše chybnou interpretací evropské definice odpadu. Jak již bylo uvedeno v kapitole 4.1, aby se podle evropské definice odpadu jednalo o odpad, musí být zcela nepopíratelně splněny tyto dva předpoklady. Musí se jednat o věc, které se držitel zbavuje nebo zamýšlí zbavit nebo se musí zbavit a současně musí tato věc náležet do skupin stanovených v příloze I Rámcové směrnice o odpadech. Formulace za „dále stanovených podmínek“, které však nebyly nikdy za celou dobu platnosti a účinnosti zákona určeny, byla tudíž zcela nadbytečná a zavádějící.

Lze shrnout, že definice odpadu v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, nejenže byla naprosto neslučitelná s definicí odpadu uvedené v Rámcové směrnici o odpadech, ale byla navíc i zcela nevyhovující pro praktické každodenní využití. V této definici odpadu, která byla z 90 % definicí subjektivní, byla značně opomenuta objektivní charakteristika odpadu. Na základě takto subjektivně pojaté definice, bylo tedy jednoznačně rozhodující pojetí vlastníka věci, zda půjde o odpad či ne, což ve svém důsledku znamenalo vážné ohrožení životního prostředí. Naprosto v ní scházelo zastoupení veřejného zájmu z důvodu ochrany životního prostředí před nežádoucími účinky odpadů, které jejich vlastníci za odpady nepovažovali, a které samozřejmě v závislosti na stupni jejich nebezpečnosti byly s to více či méně ohrozit, popř. poškodit životní prostředí. Obligatorně podléhala právnímu režimu zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, věc pouze tehdy, pokud tedy byla vyřazena na základě zvláštního právního předpisu²². Ve všech ostatních případech o odpad nešlo. V důsledku toho pak tedy v případech, že se objektivně jednalo o odpad, ale vlastník nemovitosti, kde byl jeho, objektivně posuzováno, odpad umístěn prohlásil, že se o odpad nejedná, bylo možno tento odpad odstranit jen při existenci předpokladů stanovených ve skutkových podstatách speciálních zákonů v oblasti práva životního prostředí. Definice odpadu uvedená v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, byla založena, jak už bylo výše uvedeno na subjektivním vztahu vlastníka k věci zbavit se pro něho nepotřebné věci jako odpadu, jednak na objektivizovaném veřejném zájmu vyřadit určitou věc z použití jako odpad (např. věc s prošlou záruční lhůtou). Tato dle mého názoru naprosto nevyhovující definice odpadu rezignující na dostatečnou snahu

²² Např. na základě zákona č. 20/1996 Sb., o péči a zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, na základě zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

v sobě zakotvit objektivní část definice odpadu dostatečně chránící veřejný zájem na ochraně životního prostředí a jsoucí v rozporu s definicí odpadu uvedenou v Rámcové směrnici o odpadech se dočkala změny v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech.

Pojem odpadu je definován v ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, následovně: „Opad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu.“ V dalších třech odstavcích tohoto paragrafu je upřesňováno, kdy se jedná o zbavení se, úmysl zbavit se a povinnost zbavit se movité věci. V odstavci 2 je uvedeno, že ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc, příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů podle tohoto zákona bez ohledu na to, zda se jedná o bezúplatný nebo úplatný převod. Ke zbavování se odpadu dochází i tehdy, odstraní-li movitou věc příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu osoba sama. V odstavci 3 se uvádí, že pokud vlastník v řízení o odstranění pochybností podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, neprokáže opak, předpokládá se úmysl zbavit se movité věci příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu,

- a) která vzniká u právnických nebo fyzických osob oprávněných k podnikání jako vedlejší produkt při výrobě nebo přeměně energie, při výrobě nebo nakládání s látkami nebo výrobky nebo při jejich využívání nebo při poskytování služeb, nebo
- b) jejíž původní účelové určení odpadlo nebo zaniklo.

V posledním čtvrtém odstavci je pak specifikováno, že osoba má povinnost zbavit se movité věci, příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, jestliže ji nepoužívá k původnímu účelu a věc ohrožuje životní prostředí nebo byla vyřazena na základě zvláštního právního předpisu.

Novou definici odpadu poměrně podrobně rozebírá publikace nazvaná Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy, jehož autory jsou Ing. Ivana Jirásková a JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.²³ Ve vztahu k ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, tyto autoři poukazují na skutečnost, že na rozdíl od právní úpravy dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, neodvozuje zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, vznik odpadu od jednání či úmyslu vlastníka dotčené věci, ale jakékoliv osoby. Tato změna je vyvolána jednak požadavky vyplývajícími z práva Evropského společenství, ale zejména praktickými souvislostmi takového řešení. Osobou se rozumí každá osoba, která má příslušnou movitou věc ve své moci, tedy nejenom její vlastník, ale i nájemce či jiný

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

držitel, ať již oprávněný nebo neoprávněný. Odpadem může být jakákoliv movitá věc, protože okruh věcí vymezených v příloze zákona není nijak omezen²⁴. Definice odpadu je opět ve srovnání s právní úpravou v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, zčásti subjektivní a zčásti objektivní. Subjektivní část definice odpadu je vázána na úmysl osoby zbavit se věci jako odpadu nebo přímo na samotné jednání této osoby, tj. na zbavování se věci. Objektivní část definice odpadu je vázána na vznik povinnosti osoby zbavit se určité věci ve smyslu ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Ve vztahu k ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je třeba uvést, že zákonodárce v tomto ustanovení ani nikde jinde v zákoně nedefinuje taxativním způsobem pojem zbavování se odpadu. V tomto ustanovení uvádí pouze některé případy, u nichž se ale vždy bude jednat o zbavování se odpadu. Z výše uvedeného důvodu se tedy stanovením případů, u nichž se vždy bude jednat o zbavování se odpadu, pojem zbavování se odpadu nevyčerpává.²⁵ Dále je třeba v souvislosti s tímto ustanovením zdůraznit, že předání movité věci k využití, odstranění, či ke sběru nebo výkupu odpadů se musí dít vždy v souladu se zákonem²⁶. Ustanovení tohoto odstavce § 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, umožňuje odstranit věc přímo osobou, která se jí zbavuje. K tomu je však třeba uvést, že taková osoba musí být rovněž oprávněnou osobou, a to s ohledem na ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, které uvádí, že pokud dále není stanoveno jinak (což v daném případě není) lze s odpady podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena.

V odstavci 3 § 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákon presumuje u věcí uvedených pod písmeny a) a b) úmysl zbavit se movité věci. Pokud vlastník takové věci v řízení o odstranění pochybností, které vede příslušný krajský úřad, neprokáže opak, nastává ze zákona tato presumpce. V takovém řízení, ve kterém se rozhoduje o tom, zda

²⁴ Položka Q 16 přílohy č. 1 zákona zahrnuje jiné materiály, látky nebo výrobky, které nepatří do skupin uvedených v položkách Q 1 – Q 15.

²⁵ Jirásková, I. – Sobotka, M., Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. Praha, Linde Praha, a.s. 2002.

²⁶ Viz ustanovení § 12 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, které zní: „K převzetí odpadu do svého vlastnictví je oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec.“ a ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, které zní: „Každý je povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněna. V případě, že se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán.“ Osoba, které je odpad předáván, musí tedy být oprávněnou osobou (viz § 4 písm. r) tohoto zákona, který definuje oprávněnou osobu jako každou osobu, která je oprávněna k nakládání s odpady podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nebo podle zvláštních právních předpisů.

se u konkrétní movité věci jedná či nejedná o odpad, leží důkazní břemeno na vlastníku předmětné věci. Vlastník v řízení prokazuje, že nemá úmysl věci se zbavit jako odpadu.

V odstavci 4 § 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, se zakládá osobě povinnost zbavit se konkrétní věci z důvodu ochrany životního prostředí a z důvodu ochrany spotřebitele.

Při porovnání znění definice odpadu v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, s německou definicí odpadu je na první pohled patrné obdobné pojetí tohoto pojmu. Ve světle rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 15.6.2000 (viz kapitola 4.1) je však pojetí české definice odpadu v souvislosti s definováním pojmu zbavování se odpadu uvedeným v § 3 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, diskutabilní.

V ustanovení § 3 odstavce 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je na místě odstranit tautologii vyskytující se v tomto ustanovení, které má pomocí příkladného definování pojmu „zbavování se“ definovat pojem „odpad“ tak, jak je uveden v odstavci 1 § 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Předmětná tautologie je důsledkem používání pojmu „odpadu“ za slovem „zbavování se“ namísto pojmu „movité věci“. V ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je žádoucí doplnit větu v tom smyslu, že v případě, že vlastník movité věci prokáže opak, je tento opak presumován i u dalších movitých věcí tohoto vlastníka typově stejných. Další nepřesnost se vyskytuje v příloze č. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, kde je pod kódem R1 uvedeno: „Využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie“, což neodpovídá znění, které je uvedeno pod stejným kódem v Rámcové směrnici o odpadech, kde se vyskytuje následující textace: „Využití hlavně jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie“ v anglické verzi: „Use principally as a fuel or other means to generate energy.“

5 Definice komunálního odpadu

5.1 Definice komunálního odpadu v evropském komunitárním a německém právu

Definice komunálního odpadu v evropském komunitárním právu neexistuje. V právních úpravách členských států se však tento pojem liší se v těchto zemích svým obsahem zahrnující mimo jiné zejména odpad z domácností vyskytuje. Pro komunální odpad a komunálnímu odpadu podobné odpady z živností, průmyslu a institucí je používán v anglickém jazyce termín „Municipal Waste“. Jednotlivé členské země proto při definování tohoto typu odpadu nejsou vázány žádnou obecně platnou evropskou definicí komunálního odpadu. Evropský katalog odpadů z 16. 1. 2001²⁷ uvádí pod katalogovým číslem 20 pojem „Municipal wastes“, přeloženo jako „komunální odpady“ však neodpovídá pojmu „komunální odpad“ v platném českém zákoně o odpadech

²⁷ Viz rozhodnutí Komise 2001/118/ES s účinností od 1. 1. 2002.

– k tomu blíže viz kapitola 5.2. Pod výše uvedeným katalogovým číslem evropského katalogu odpadů jsou totiž v závorce komunální odpady specifikovány jako domovní odpad a podobný odpad z živností, průmyslu a institucí. Dále se zde konstatuje, že sem patří i odděleně sbírané složky komunálního odpadu. Až do 1. 1. 2002, tj. do účinnosti platného evropského katalogu odpadů však byla pod jeho katalogovým číslem uváděna formulace „Komunální odpad (“Municipal Waste”) a jemu podobný odpad z živností, průmyslu a institucí včetně odděleně sbíraných složek“. České definici komunálního odpadu je v anglickém jazyce asi nejbližší pojem “Household Waste” (přeloženo jako domovní odpad).

V německé právní úpravě legální definice komunálního odpadu rovněž neexistuje. V praxi se nicméně tento pojem používá. Je zmíněn např. v Atlasu životního prostředí Hamburk 1997²⁸. Jako komunální odpady tzv. „Siedlungsabfälle“ jsou označovány odpady, které má na starosti veřejnoprávní subjekt - Stadtreinigung Hamburg (dále jen SRH) a které jsou odstraňovány spalováním a přechodně ještě skládkováním. Za komunální odpad v německém významu se tudíž v praxi pokládá:

- domovní odpad – definici domovního odpadu „Hausmüll“ obsahuje německý správní předpis – tzv. TA Siedlungsabfall, kde je definován jako odpad převážně ze soukromých domácností, který je pravidelně sbírán, dopravován a určen k dalšímu zneškodnění od povinných subjektů samotných (Entsorgungspflichtigen) nebo od jimi pověřených třetích, a to v standardizovaných v oblasti likvidace²⁹ (Entsorgungsbiet) předepsaných nádobách³⁰,
- objemný odpad,
- odpad z obchodů a domovnímu odpadu podobné odpady ze živností (pokud se podnikající subjekty rozhodnou pro přenechání svých odpadů SRH),
- odpady z čištění komunikací, z tržišť, zahrad a parků.

Termín „Hausmüll“ (domovní odpad) se však v německém zákoně o odpadech nevyskytuje. Německý zákon o odpadech zmiňuje jednak odpady ze soukromých domácností (Abfälle aus privaten Haushaltungen), pro které se v Německu v praxi používá termín domovní odpad - Hausmüll), jednak odpady z jiných oblastí původu (Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen).

Z výše uvedeného vyplývá, že tam kde platný český zákon o odpadech uvádí pojem komunální odpad, používá ve obdobném smyslu německý zákon o odpadech pojem „Abfälle aus privaten Haushaltungen“ (odpady ze soukromých domácností), tam kde platný český zákon o odpadech pojednává o odpadu vznikajícím při činnosti fyzic-

²⁸ Umweltbehörde - Freie und Hansestadt Hamburg: Umweltatlas, Hamburg 1997

²⁹ Pod pojmem likvidace odpadu (Abfallentsorgung) se rozumí ve smyslu § 3 odst. 7 německého zákona o odpadech jak využití tak odstranění odpadu.

³⁰ Umweltbehörde - Freie und Hansestadt Hamburg: Abfallwirtschaftsplan - Siedlungsabfälle, Hamburg 1995.

kých osob oprávněných k podnikání nebo právnických osob, používá německý zákon o odpadech pojem „Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen“ (odpady z jiných oblastí původu), kam také patří „gewerbliche Abfälle“ (odpady ze živností).

5.2 Vývoj definice komunálního odpadu v českých právních úpravách

Pojem komunální odpad se poprvé objevil v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech. Vymezení pojmu komunální odpad bylo důležité zejména ve vztahu k odpovědnosti obce jako původce podle § 12 odst. 2 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech. Znaky tohoto druhu odpadu vázal zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, v § 2 odst. 3 na subjekt, při jehož činnosti odpad vznikal. Definice komunálního odpadu zněla takto: „Komunální odpad je veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, pro kterou nejsou právními předpisy stanovena zvláštní pravidla nebo omezení, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání. Komunální odpad je také odpad vznikající při čištění veřejných komunikací a prostranství, při údržbě veřejné zeleně včetně hřbitovů.“

Bližší definice komunálního odpadu v zákoně ani v prováděcích předpisech k zákonu nebyla. V praxi zejména tedy ve vyhláškách obcí se však rozlišovaly tyto skupiny složek komunálního odpadu: domovní odpad – resp. směsný odpad, objemný odpad, využitelné složky komunálního odpadu, nebezpečné složky komunálního odpadu, uliční smetky, odpad ze zeleně. Pojem komunálního odpadu se vyskytoval kromě zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, i v jeho prováděcím předpisu – ve vyhlášce č. 337/1997 Sb., tzv. Katalogu odpadů, kde v přehledu skupin odpadů byla pod kódem 20 00 00 v příloze č. 1 uvedena kategorie: Odpady komunální a jim podobné odpady ze živností, z úřadů a z průmyslu, včetně odděleně sbíraných složek těchto odpadů. Dále byl pojem komunální/domovní odpady uveden pod kódem AD 160 v příloze č. 2 téže vyhlášky.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, obsahuje v § 4 písm. b) velice podobnou definici komunálního odpadu, jako obsahoval zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech. Oproti zákonu č. 125/1997 Sb., o odpadech, je definice komunálního odpadu méně formulačně kostrbatá a dále z ní vypadla z věta, že komunálním odpadem je také odpad vznikající při čištění veřejných komunikací a prostranství, při údržbě veřejné zeleně včetně hřbitovů. Dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je komunálním odpadem veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických a fyzických osob oprávněných k podnikání. Definice komunálního odpadu je důležitá ze stejného důvodu jako tomu bylo i v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, tj. z důvodu stanovení odpovědnosti obce jako původce komunálního odpadu. V praxi zejména tedy ve vyhláškách obcí se nadále rozlišují zejména následující skupiny složek komunálního odpadu: domovní odpad – resp. směsný odpad, objemný odpad, využitelné složky komunálního odpadu, nebezpečné složky komunálního odpadu, uliční smetky, odpad ze zeleně. Pojem komunální odpad se vyskytuje kromě zákona č. 185/2001 Sb.,

o odpadech, opětovně i v jeho prováděcím předpisu – ve vyhlášce č. 381/2001 Sb., tzv. Katalogu odpadů, kde v přehledu skupin odpadů je pod kódem 20 v příloze č. 1 uvedena kategorie: „Komunální odpady (odpady z domácností a podobné živnostenské, průmyslové odpady a odpady z úřadů), včetně složek z odděleného sběru. Ve skupině odpadů pod kódem 20 se tak oproti Katalogu odpadů vydaného dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, objevuje pojem komunální odpady, který je v závorce blíže definovaný. Toto vymezení komunálního odpadu v prováděcím předpisu sice plně odpovídá vymezení v evropském katalogu odpadů, tzn. že v tomto směru je náš Katalog odpadů plně kompatibilní s evropským katalogem odpadů, neodpovídá však definici komunálního odpadu tak, jak ji stanoví zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech. V této skupině se dále rozlišují 3 podskupiny (složky z odděleného sběru, kromě odpadů uvedených v podskupině 15 01, odpady ze zahrad a parků, včetně hřbitovního odpadu a ostatní komunální odpady) a 40 druhů odpadů zařazených do dané skupiny komunálních odpadů. Např. v podskupině ostatní komunální odpady je pod katalogovým číslem 20 03 02 zařazen jako druh komunálního odpadu odpad z tržišť. Odpad z tržišť však dle zákonné definice komunálního odpadu pod něj zahrnout nelze. S ohledem na shora uvedené se domnívám, že z důvodu nutnosti zachovat kompatibilitu s evropským katalogem odpadů a současně zajistit soulad Katalogu odpadů se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, bude nevyhnutelné provést změnu nikoliv definice komunálního odpadu, nýbrž pouze jeho označení v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, např. pojmem domovní odpad či odpad z domácností. Pro úplnost ještě poukazuji na skutečnost, že pojem komunální/domovní odpady je dále uveden pod kódem AD 160 v příloze č. 4 vyhlášky č. 381/2001 Sb.

6 Odpovědnost za obalový odpad a vybrané výrobky jako významné složky komunálního odpadu v Německu a v České republice

6.1 Odpovědnost za obalový odpad a vybrané výrobky v Německu

Vzhledem ke skutečnosti, že značným problémem z hlediska nakládání s odpady v Německu, České republice i v celé Evropě jsou nevratné spotřebitelské obaly a vybrané výrobky, které se za podmínek daných zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, stávají významnou složkou komunálního odpadu, zařadila jsem do své práce i následující kapitoly, v nichž se stručně zmiňuji o problematice obalů a vybraných výrobků. Odhaduje se, že obalová složka tvoří cca 20 % z celkové hmotnosti komunálních odpadů. Objemový podíl obalové složky je ještě vyšší, a to zejména díky přítomnosti plastových obalů.

V právních řádech evropských států včetně České republiky mají navíc právní úpravy nakládání s obaly dnes již nezastupitelnou roli při naplňování jednoho z nejdůležitějších cílů Rámcové směrnice o odpadech, tj. prevence vzniku odpadů (v daném případě odpadu z obalů).

Zásadní význam ohledně odděleného shromažďování využitelných složek odpadů „Wertstoffen“ v Německu má vyhláška o omezování obalových odpadů z 12. 6. 1991 (die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen – Verpackungsverordnung), která představuje první vyhlášku s širším veřejným účinkem k pokračující odpovědnosti výrobců produktů a distributorů. Formuluje povinnosti zpětného odběru a využívání pro výrobce a distributory obalů.

Tato vyhláška o obalech zavazuje výrobce a distributory bezplatně odebírat použité obaly a určit je k novému použití nebo surovinovému využití. (V České republice bylo se stejným záměrem vydáno dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, nařízení vlády č. 31/1999 Sb., které pro výrobce, distributory a prodejce zboží stanovilo obdobné povinnosti a od 1. 1. 2002 je tato problematika řešena zákonem č. 477/2001 Sb., o obalech, o tom viz blíže kapitola 6.2)

Duální systém v Německu (Das Duale System Deutschland – DSD), založený výrobci a obchodníky, přebírá na základě vyhlášky o obalech organizaci systému určeného k celoplošnému, pravidelnému a obydlím blízkému svozu (Abholung) použitých obalů od konečného spotřebitele, stejně tak jako třídění a určení vytríděných recyklovatelných složek odpadu k využití. Výrobce a distributor se mohou osvobodit od svých povinností zpětného odběru a využívání účastí na tomto systému prostřednictvím licenční známky tzv. Grün Punkt.

V Hamburku se tudíž jak po legislativní tak po praktické stránce podílí, na rozdíl od Prahy, na zajištění likvidace odpadů veřejnoprávní subjekt Stadtreinigung Hamburg (dále jen SRH), DSD a dále producenti a distributoři vybraných výrobků, co se komunálních odpadů ve smyslu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, týče. Nicméně je třeba dodat, že vedle těchto dvou nejvýznamnějších subjektů se podílejí na sběru využitelných složek odpadu (zejména šrotu a starého šatstva) ze soukromých domácností a živností také četné soukromé hospodařící firmy.

Jak vypadá v praxi rozdělení úkolů mezi veřejnoprávním subjektem odpovědným za likvidaci odpadů a mezi sdružením výrobců a obchodníků, zajišťujících zpětný odběr obalového odpadu (tzv. DSD) v Hamburku je vysvětleno na obrázku zařazeném v příloze č. 5.

V levé části obrázku je zachyceno, co vše spadá do odpovědnosti veřejnoprávního subjektu odpovědného za likvidaci odpadů (tzv. SRH). Jedná se o :

- nebezpečný odpad (Sondermüll), který producenti odpadů ze soukromých domácností odkládají v recyklačním dvoře nebo do vozidla, které tyto odpady v pravidelných časových intervalech odváží (tzv. Umweltbus). Za tyto služby producenti přímo neplatí,
- objemný odpad (Spermüll), který je rovněž možné bezplatně odložit v recyklačním dvoře nebo si ho nechat bezplatně odvézt,
- bioodpad (Biomüll) je pravidelně odvážen,
- domovní odpad (Hausmüll) je pravidelně odvážen a určen k odstranění.

Veškeré náklady na zajištění likvidace těchto odpadů jsou financovány prostřednictvím poplatků, které SRH platí producenti odpadů ze soukromých domácností.

V pravé části obrázku je zachycen systém fungování nakládání s obalovým odpadem určeným k využití řízený v rámci systému DSD. Celý tento systém je financovaný prostřednictvím licenční známky Grün Punkt. U výrobků s touto licenční známkou jsou náklady na likvidaci z nich vzniklého obalového odpadu financovány samotným zaplacením kupní ceny výrobku kupujícím v okamžiku jeho koupě. Tento systém se týká:

- starého papíru odkládaného do instalovaných kontejnerů na veřejně přístupných místech nebo odváženého z domácností v pravidelných časových intervalech,
- starého skla sbíraného stejným způsobem,
- všech ostatních obalů (zejména plastů) sbíraných stejným způsobem.

Takto rozříděné obaly jsou poté recyklovány.

Vedle ekologické uvědomělosti jsou producenti odpadů z domácností motivováni k třídění odpadů i z ekonomických důvodů. Čím více třídí, o to menší potřebují nádobu na odpad, a o to nižší poté platí SRH poplatky za likvidaci směsného domovního odpadu. Na dotaz, jaký skýtá tento systém nevýhody, mi úřednice ze SRH uvedla tyto negativa:

- finanční náročnost systému,
- ztížená možnost kontroly systému nakládání s obalovým odpadem určeným k recyklaci, který občas protiprávně skončí na skládce nebo ve spalovně,
- zpochybnitelnost ekologické prospěšnosti - a to zejména v souvislosti se znečišťováním ovzduší v důsledku pravidelného svozu obalového odpadu ze soukromých domácností. Může se např. zcela běžně stávat, že v jeden den bude provádět svoz jak SRH tak DSD, k čemuž by v případě pouze jednoho subjektu odpovědného za svoz odpadů samozřejmě nedocházelo.

6.2 Odpovědnost za obalový odpad a vybrané výrobky v České republice dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech

Na rozdíl od situace v Německu nebyla zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, příliš řešena odpovědnost výrobců, dovozců a prodejců zboží či obalů a obalových materiálů za likvidaci odpadu. Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, sice v ustanovení § 19 odst. 1 výrobcům a dovozcům obalů a obalových materiálů zakotvil povinnost zajistit nejpozději do 31. 12. 2000, aby byl obalový odpad využíván a recyklován v rozsahu stanoveném vyhláškou ministerstva, tj. vyhláškou č. 338/1997 Sb., a současně v § 19 odst. 3 a 4 stanovil povinnost tomu, kdo uvede na trh výrobek nebo obal stanovený nařízením vlády, povinnost výrobek nebo obal po jeho použití odebrat zpět, ale dále tento zákon ani prováděcí vyhlášky a nařízení vlády neuváděly, jakým způsobem by takové povinnosti měly být zabezpečeny. Předmětné nařízení vlády č. 31/1999 Sb. bylo vydáno dne 27. 1. 1999 a nabylo účinnosti dne 23. 2. 1999. Dříve než se budu zabývat

podrobněji tímto vládním nařízením je nezbytné dodat, že výrobci, distributoři a prodejci byli povinni plnit povinnosti uvedené zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, týkající se zpětného odběru použitých výrobků a obalů teprve až od 23. 2. 2002³¹. Na základě tohoto nařízení byly výše uvedené subjekty povinny odebrat výrobek nebo obal, na který se vztahovala povinnost zpětného odběru, po jeho použití bez nároku na úplatu.

Seznam výrobků, na které se vztahovala povinnost zpětného odběru byla uvedena v příloze I nařízení vlády č. 31/1999 Sb. Jednalo se o:

1. minerální oleje a oleje ze živičných nerostů jiné než surové,
2. elektrické akumulátory,
3. galvanické články a baterie,
4. výbojky a zářivky,
5. pneumatiky.

V příloze II byl uveden seznam obalů, na které se vztahovala povinnost zpětného odběru. Zpětnému odběru tak měly podléhat:

1. spotřebitelské obaly, tj. obaly splňující požadavky prodeje zboží spotřebiteli (např. krabice, láhve, plechovky),
2. přepravní obaly, tj. obaly splňující požadavky na zajištění přepravy, manipulace a skladování zboží (sudy, bedny, pytle),
3. Skupinové a obchodní obaly, pokud nespadaly pod bod 1 nebo 2.

V nařízení vlády bylo rovněž důležité ustanovení § 3. Uvádělo se v něm, že obaly, obalové materiály a odpady z použitých výrobků a obalů zpětně odebrané v jednom kalendářním roce je nutno nejpozději do konce následujícího roku využít a recyklovat v rozsahu stanoveném zvláštním předpisem. Tímto předpisem byla vyhláška č. 338/1997 Sb., v jejímž ustanovení § 18 bylo stanoveno, že podíl využívaného obalového odpadu z veškerých obalových materiálů obsažených v obalovém odpadu musí činit nejméně 35 % hmotnostních a podíl recyklovaného obalového odpadu z veškerých obalových materiálů obsažených v obalovém odpadu musí činit nejméně 15 % hmotnostních. Na základě vydaného nařízení měly povinné subjekty hledat způsob, jak svým povinnostem dostát. Přestože právní úprava nakládání s obaly a odpady z obalů dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, nebyla komplexní a nevyhovovala plně požadavku souladu s právními předpisy Evropského společenství, položila základ implementaci Směrnice 94/62/ES,

³¹ Viz ustanovení § 43 odst. 3 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, které stanovilo, že výrobci, dovozci a prodejci jsou povinni plnit povinnosti stanovené v tomto zákoně týkající se zpětného odběru použitých výrobků a obalů nejpozději do tří let od nabytí účinnosti nařízení vlády č. 31/1999 Sb., tzn. od 23. 2. 2002.

o obalech a obalových odpadech, před přijetím samostatného zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, neboť v souvislosti s Dobrovolnou dohodou o uplatňování § 19 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, a principy Směrnice 94/62/ES, o obalech a obalových odpadech v České republice, uzavřenou dne 1. dubna 1999 mezi Ministerstvem životního prostředí a Českým průmyslovým sdružením pro obaly a životní prostředí, byl iniciován vznik systému podpory využívání obalového odpadu v rámci integrovaného systému nakládání s komunálním a obalovým odpadem³². Podstatou tohoto systému, který vyšel z principů integrovaného nakládání s komunálním odpadem, v jehož rámci se také třídí a využívají spotřebitelské obalové odpady, bylo, že průmyslové podniky platily do systému poplatky za obaly uvedené na trh v České republice a současně systém poskytoval obcím zapojeným do tohoto systému odměny za vytříděné odpady předané k využití. V říjnu 2000 bylo v systému, jehož nástrojem se stala nezisková akciová společnost EKO-KOM, zapojeno cca 2100 obcí a měst, jejichž obyvatelé představovaly 46% české populace. Ve fázi dobrovolnosti plnění zákonných povinností ze strany průmyslu (tj. do konce roku 2000) bylo do tohoto systému začleněno více než 30% spotřebitelských obalů vyskytujících se na trhu v České republice.

6.3 Odpovědnost za obalový odpad a vybrané výrobky v České republice dle zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech

Účelem zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, je chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadu z obalů, a to zejména snižováním hmotnosti, objemu a škodlivosti obalů a chemických látek v těchto obalech v souladu s právem Evropských společenství. Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, stanoví práva a povinnosti podnikajících právnických a fyzických osob a působnost správních úřadů při nakládání s obaly a uvádění obalů a balených výrobků na trh nebo do oběhu, při zpětném odběru a při využití odpadu z obalů a stanoví poplatky a ochranná opatření, opatření k nápravě a pokuty. Tento zákon se vztahuje na nakládání se všemi obaly, které jsou v České republice uváděny na trh nebo do oběhu, s výjimkou kontejnerů užívaných v silniční, železniční nebo letecké dopravě nebo při námořní nebo vnitrozemské vodní plavbě podle mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána a které byly vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv nebo ve Sbírce zákonů. Na nakládání s odpady z obalů se vztahují právní předpisy platné pro hospodaření s odpady, pokud zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, nestanoví jinak.

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, ukládá osobám, které uvádějí na trh nebo do oběhu obaly (tj. výrobcům, dovozcům, distributorům a dalším osobám podílejícím se na tzv. obalovém řetězci), individuální povinnost zajistit zpětný odběr, třídění a využití odpadu z obalů a současně jim umožňuje vytvořit tzv. autorizovanou společnost, která je oprávněna zajištění plnění těchto povinností od nich převzít a zabezpečovat

³² Římanová D.: Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, včetně prováděcích předpisů s komentářem. 1. vydání, Praha, Polygon 2002.

jejich plnění pro větší počet povinných osob současně. Způsob zajištění sběru a třídění odpadu z obalů je podle zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, ponechán na autorizované společnosti, ovšem v rámci limitů určených zákonem a rozhodnutím o autorizaci. Příloha č. 3 k tomuto zákonu stanoví požadovaný rozsah recyklace a využití obalového odpadu, co se týče obalu z papíru, ze skla, z plastů a z kovů a celkový rozsah z těchto obalů (blíže viz tabulka uvedená v příloze č. 3).

V členských státech EU se používá integrovaný i duální přístup. Integrované řešení přepokládá, že obaly jsou tříděny spolu s ostatním komunálním odpadem jako jeho integrální složka a obvykle je založeno na smluvních vztazích mezi autorizovanou společností a obcemi. Duální řešení zavádí zvláštní systém pouličního sběru obalového odpadu odděleně od ostatního domovního odpadu a obvykle je řešeno přímým smluvním vztahem mezi autorizovanou společností a jí vybranou firmou, která technicky zajišťuje sběr a svoz odpadu. Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, umožňuje obě řešení a ponechává jejich aplikaci na koncepci autorizované společnosti. Vzhledem k tomu, že integrované řešení se ve všech státech EU ukázalo jako efektivnější, bylo toto řešení aplikováno i výrobci v České republice³³.

Co se týče zpětného odběru některých výrobků zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, navazuje na obdobnou úpravu zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, a nařízení vlády č. 31/1999 Sb., a to ve své části páté nazvané „Zpětný odběr některých výrobků“ zahrnující jeden paragraf a s ním souvisejících deset odstavců. Seznam výrobků, na které se povinnost zpětného odběru podle této úpravy vztahovala, je kromě chladniček používaných v domácnostech totožný se seznamem uvedeným v § 38 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Povinnost zajistit zpětný odběr výrobků byla zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, stanovena od 23. 2. 2002 s tím, že u zpětného odběru chladniček byla tato povinnost stanovena až k 1. 1. 2003. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, v ustanovení § 2 stanoví, že vláda může v mezích příslušných právních předpisů Evropských společenství nařízením stanovit další výrobky, než jsou uvedeny v odstavci 1 podléhající povinnosti zpětného odběru po jejich použití. Stávající okruh výrobků podléhající zpětnému odběru tedy není konečný. Zajištění povinnosti zpětného odběru výrobků ukládá zákon právnické osobě nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání, která výrobky vyrábí nebo dováží a označuje ji dále jako povinnou osobu. Oproti vymezení povinné osoby v § 19 odst. 4 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, se jedná pouze o formální změnu ve vymezení povinné osoby, neboť se ve skutečnosti jedná o tytéž povinné subjekty. Povinná osoba má na základě ustanovení § 38 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, možnost na základě písemné dohody s obcí využít ke splnění své povinnosti systém sběru a třídění komunálních odpadů stanovený touto obcí. Dále je povinné osobě dána možnost, aby povinnost zpětného odběru výrobků splnila dle ustanovení § 38 odst. 7:

³³ Beneš, B. a kolektiv autorů: Odpadové hospodářství, Praha, Verlag Dashöfer 2003

- a) tím, že na vlastní náklady organizačně a technicky zajistí zpětný odběr použitých výrobků jí vyráběných nebo dovážených, nebo
- b) přenesením na jinou právnickou osobu nebo fyzickou osobu oprávněnou k podnikání, která přebírá výrobek za účelem jeho dalšího uvedení do oběhu, jestliže smlouva o převedení vlastnických nebo obdobných práv k tomuto výrobku obsahuje doložku o přenesení odpovědnosti za zajištění zpětného odběru na tuto osobu.

Z hlediska spotřebitele je zajímavé si všimnout, že v tomtéž ustanovení je stanovena povinným osobám povinnost provést zpětný odběr použitých výrobků bez nároku na úplaty za tento odběr od spotřebitele, v případě uvedeném v § 38 odst. 6 i od obce a povinnost zajistit tento odběr způsobem odpovídajícím obvyklým možnostem spotřebitele bez jeho nadměrného zatížení s tím, že místa zpětného odběru musí být pro spotřebitele stejně dostupná jako místa prodeje výrobků, na které se povinnost zpětného odběru vztahuje. V ustanovení odstavce 8 § 38 je dále povinným osobám stanovena povinnost zajistit využití nebo odstranění zpětně odebraných použitých výrobků v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, a prováděcími právními předpisy, tj. zejména v souladu s hierarchií nakládání s odpady podle § 10 a § 11 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Podrobnosti způsobu provedení zpětného odběru výrobků a obsahu roční zprávy o plnění povinnosti zpětného odběru za uplynulý kalendářní rok povinnými osobami pak stanoví vyhláška MŽP č. 237/2002 Sb., o podrobnostech provedení zpětného odběru některých výrobků, vydaná na základě ustanovení § 38 odst. 10 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

Určité neobratnosti a nepřesnosti se zákonodárce dle mého názoru dopustil v ustanovení § 38 odst. 7 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. V první větě tohoto ustanovení je uvedena následující formulace: „Zpětný odběr použitých výrobků uvedených v odstavci 1 musí být proveden bez nároku na úplaty za tento odběr od spotřebitele, v případě uvedeném v odstavci 6 i od obce.“ Právě konec věty dle jazykového výkladu navozuje dojem, že nárokovat úplaty od obce za tento zpětný odběr není možné. Zákonodárce chtěl ale jistě uvést, že zpětný odběr musí být proveden bez nároku na úplaty i v případě, že dojde k zajištění splnění povinnosti postupem dle § 38 odst. 6 tohoto zákona, což znamená, že ani obec pak nemůže požadovat od osob produkujících komunální odpad v podobě vybraných výrobků úplaty za jejich převzetí.

Zvláštní pozornost je dále věnována v části čtvrté zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, která upravuje povinnosti při nakládání s vybranými výrobky, vybranými odpady a vybranými zařízeními, mimo jiné autovrakům. V ustanovení § 37 je stanovena pro každého, kdo se zbavuje autovraku, povinnost předat autovrak pouze osobám, které jsou provozovateli zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu autovraků.

7 Povinnosti obce ve vztahu ke komunálnímu odpadu.

7.1 Postavení obcí v systému nakládání s komunálním odpadem v Německu

Východiskem německé právní úpravy nakládání s odpadem, je rozlišení odpadů na odpady k využití a k odstranění, odpady z privátních domácností a odpady z jiných oblastí původu.

V německém zákoně o odpadech se setkáme s pojmem „Träger der Abfallentsorgung“ – subjekt odpovědný za likvidaci odpadů. V zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, by mu nejspíše postavením odpovídal původce. Ustanovení § 5 a § 11 KrW-/AbfG určují principiální povinnosti ohledně likvidace odpadů pro producenty (Abfallerzeuger) a držitele odpadů (Abfallbesitzer).

Úkoly týkající se využívání a odstraňování odpadů ukládá zákon v první linii producentům odpadů a držitelům odpadů z jiných oblastí původu než jsou privátní domácnosti. Podle § 5 a § 11 KrW-/AbfG jsou producent a držitel povinni k využívání, popř. odstraňování svých odpadů a mají tento úkol plnit sami. Tím se jim nevylučuje možnost přenést tuto povinnost na soukromé třetí osoby. Vedle toho existuje z části jen subsidiárně zasahující povinnost likvidace odpadů (Entsorgungspflicht) veřejnoprávního subjektu odpovědného za likvidaci odpadů (Entsorgungsträger)³⁴. Ve stejných ustanoveních paragrafů stanoví německý zákon zásadní povinnost vlastní likvidace odpadů i pro producenta a držitele odpadů z privátních domácností. Zásadní povinnost vlastní likvidace odpadů však podle § 13 KrW-/AbfG pro producenta a držitele odpadů z privátních domácností neplatí, nýbrž tyto subjekty musí své odpady přenechávat veřejnoprávnímu subjektu odpovědnému za likvidaci odpadů. Dále se však v tomto paragrafu stanoví, že jakmile producent a držitel odpadů z privátních domácností usilují o jejich odpovídající využití (jde-li tedy o odpady určené k využití), nejsou již povinni přenechat tento druh odpadu veřejnoprávnímu subjektu odpovědnému za likvidaci odpadů. Naopak jejich využití má před odstraněním přednost. Bezpodmínečně jsou tudíž povinny tyto subjekty přenechat veřejnoprávnímu subjektu pouze odpady určené ke zneškodnění.

Kdo je producentem odpadů stanoví § 3 odst. 5 německého zákona o odpadech. Ve smyslu tohoto zákona je jím každá fyzická nebo právnická osoba, v důsledku jejíž činnosti dochází ke vzniku odpadů, nebo každá osoba, která provádí úpravy, míšení nebo jiné nakládání s odpady, které způsobuje změnu povahy nebo složení těchto odpadů.

Jak už jsem uvedla vedle principiální povinnosti likvidovat odpady (Entsorgungspflicht) producenta a držitele odpadů z jiných oblastí původu než z privátních domácností, nastupují úkoly související s likvidací odpadů rovněž veřejnoprávnímu subjektu odpovědnému za tuto činnost. Tyto úkoly jsou upraveny v § 15 KrW-/AbfG; povinnosti

³⁴ Určení kompetentního veřejnoprávního subjektu odpovědného za likvidaci odpadů přenechává § 13 odst. 1 věta první KrW-/AbfG pouze zemskému právu.

týkající se přenechání odpadů veřejnoprávnímu subjektu a povinnosti strpět příslušné kroky jsou obsaženy v § 13 a § 14 KrW-/AbfG.

Podle § 13 KrW-/AbfG jsou povinni producenti odpadů z privátních domácností určených k odstranění a ve dvou případech rovněž producenti odpadů z jiných oblastí původu určených k odstranění přenechat tyto odpady k odstranění veřejnoprávnímu subjektu určenému zemským zákonem. Pro větší ilustrativnost uvádím jako příklad situaci v Hamburku. V Hamburku je tímto subjektem SRH. Pro přesnost uvádím, kdy nastanou výše zmíněné dva případy:

1. pokud by tyto subjekty neměly zajištěno odstranění svého odpadu nebo
2. pokud by odstranění jejich odpadů odporovalo veřejnému zájmu.

Povinnost producentů odpadu z privátních domácností a producentů odpadů z jiných oblastí původu přenechat odpady k odstranění neexistuje pro odpady, které:

- podléhají na základě vyhlášky povinnosti zpětného odběru (§ 13 odst. 3 bod 1 KrW-/AbfG) - vyhláškami je stanovena producentům a distributorům zboží povinnost odebrat zpět např. použité oleje, automobily, baterie,
- které jsou určeny prostřednictvím charitativních sbírek k neškodnému využívání, které je v souladu s právními předpisy (§ 13 odst. 3 bod 2 KrW-/AbfG),
- které prostřednictvím komerčního sběru jsou určeny k neškodnému využívání, které je v souladu s právními předpisy, pokud to bude prokázáno veřejnoprávnímu subjektu odpovědnému za likvidaci odpadů a nebude to odporovat veřejnému zájmu (§ 13 odst. 3 bod 3 KrW-/AbfG.),
- které jsou sbírány v rámci systému DSD (viz kapitola 6.1) mající právní základ ve vyhlášce o obalech (jde o obalový odpad určený k využití, za který nesou odpovědnost výrobci, distributoři a prodejci zboží),
- které jsou vyloučeny z veřejné odpovědnosti za likvidaci odpadů upravené v § 15 odst. 3 věta 2 KrW-/AbfG. Těchto odpadů se týká vyhláška o vyloučení odpadů z odpovědnosti za likvidaci odpadů prostřednictvím orgánu odpovědného za likvidaci odpadů (Abfallausschlußverordnung).

Z výše uvedeného je patrné, že hlavní úlohou veřejnoprávního subjektu odpovědného za likvidaci odpadů v Německu je zajistit likvidaci odpadů ze soukromých domácností. Ve všech ostatních případech se jedná o subsidiární odpovědnost.

7.2 Právní úprava nakládání s komunálním odpadem podle zákona č. 238/1991 Sb. a zákona č. 125/1997 Sb.

Zákon č. 238/1991 Sb. v ustanovení § 2 odst. 8 větě druhé stanovil zákonnou domněnku původcovství komunálního odpadu obcí s tím, že obce byly povinny dodržovat všechny zákonné povinnosti vyplývající pro původce, ale nezajistil již obcím potřebné pravomoci ve vztahu k občanům, jako vlastním producentům komunálního odpadu. Současně ani neřešil otázku přechodu vlastnictví ke komunálnímu odpadu, tj. nestanovil přesně

okamžik, kdy se obec stává jednak vlastníkem komunálního odpadu a zároveň i jeho původcem ve smyslu tohoto zákona.

Oproti tomu zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, zcela nově vymezil postavení a především pravomoci obce jako původce komunálního odpadu vznikajícího na jejím území. Současně zavedl definici komunálního odpadu (viz kapitola 5.2) a vymezil přesně okamžik, kdy se obec stala vlastníkem a původcem komunálního odpadu. V ustanovení § 2 odst. 12 tohoto zákona bylo uvedeno, že obec se stává původcem komunálního odpadu v okamžiku, kdy fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném s tím, že obec se současně stane vlastníkem tohoto odpadu. Jak je uvedeno v publikaci nazvané Zákon o odpadech a předpisy související – zákony s poznámkami, jehož autoři jsou Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, Ing. JUDr. Luboš Škoda a Doc. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., odložení odpadu na takto určené místo považoval zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, za projev vůle převést jej do vlastnictví obce, neboť se tím prohlašovalo, že obec se tímto úkonem současně stane vlastníkem odpadu.³⁵

Pro pochopení systému nakládání s komunálním odpadem dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, je důležité rozlišit z hlediska odpovědnosti za nakládání s odpady dle tohoto zákona 4 subjekty (v jejich následujícím výčtu označoval zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, první tři subjekty jako tzv. „původce“ – viz § 2 odst. 12 tohoto zákona, poslední čtvrtý subjekt jako „oprávněnou osobu“ – viz § 2 odst. 13 zákona)

Byly jimi:

1. právnická osoba, pokud při její činnosti vzniká odpad,
2. fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejíž činnosti vzniká odpad,
3. obec, co se týče komunálního odpadu, který má původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce,
4. každá právnická nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání v oblasti nakládání s odpady, na níž převzetím odpadů od původce přecházejí veškeré povinnosti původce stanovené zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech.

K tomu, aby obec mohla plnit své povinnosti, stanovené zákonem mohla dle ustanovení § 9 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, vydat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhlášku, ve které mohla:

- stanovit systém sběru, třídění, využívání a zneškodňování komunálních odpadů, vznikajících na jejím území,
- stanovit místa určená k odkládání odpadu,
- upravit systém nakládání se stavebním odpadem,
- stanovit způsob prokazování využívání či zneškodňování odpadů u těch fyzických osob, které se do systému stanoveného obcí nezapojily a odpad využily samy nebo

³⁵ Drobník, J. - Škoda, L. - Damohorský, M.: Zákon o odpadech a předpisy související – Zákony s poznámkami, 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1997.

zneškodnily v souladu se zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, a zvláštními právními předpisy.

Pokud obec využila své pravomoci a vydala obecně závaznou vyhlášku, byly fyzické osoby povinny ode dne, kdy tak obec stanovila touto právní normou, komunální odpad odděleně shromažďovat, třídit a předávat k využití a zneškodnění podle systému stanoveného obcí, pokud neprokázaly, že tento odpad využily nebo jej zneškodnily v souladu se zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, a zvláštními předpisy (§ 9 odst. 2 tohoto zákona). V zákoně popsané povinnosti neplatily tedy pro fyzické osoby přímo EX LEGE, ale toliko v případě, že obec vydala příslušnou obecně závaznou vyhlášku.

Další povinností obce byla povinnost zajistit místo, kam mohly občané odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu (např. baterie, zbytky barev a rozpouštědel, zbytky spotřební chemie) a zajistit tyto odpady před odcizením nebo únikem ohrožujícím životní prostředí. Tuto povinnost mohla obec zajistit pravidelným svozem odpadu oprávněnou osobou.

Dále je třeba uvést, že obce jako původci komunálního odpadu měly tytéž povinnosti, jako každý jiný původce tak, jak byly uvedeny v ustanovení § 5 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, s tím, že za použití ustanovení odstavce 6 citovaného § 5 se tyto povinnosti na obce vztahovaly, pokud zákon nestanovil jinak.

Ustanovení § 9 odstavce 5 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, se již netýkalo vztahu obec – fyzická osoba produkující odpad při činnosti, pro kterou nejsou právními předpisy stanovena zvláštní pravidla nebo omezení, nýbrž vztahů obec a původci, kteří produkovaly odpad zařazený podle vyhlášky MŽP č. 337/1997 Sb. jako odpad podobný komunálnímu. Ti totiž mohly využít systému sběru, třídění, využívání a zneškodňování komunálních odpadů stanoveného obcí na základě dohody s touto obcí.

Povinností původce se obec zhostila tím, že je splnila sama (mohla tak činit i prostřednictvím jiných osob, které jejím jménem a na její účet vykonávaly dohodnuté činnosti, např. přepravu a dopravu odpadu) nebo tím, že odpad předala k využití nebo zneškodnění jiné oprávněné osobě (§ 5 odst. 3 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech), na níž převzetím odpadu přešly povinnosti původce (§ 3 odst. 5 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech).

Obec byla tedy odpovědná za nakládání s odpady do doby jejich využití nebo zneškodnění, nebo do doby jejich předání k využití nebo zneškodnění oprávněné osobě. Obec se odpadu mohla zbavit pouze způsobem, který byl v souladu se zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, a jinými právními předpisy.

Z hlediska zákonného omezení vlastníka věci, která byla dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, odpadem (což bylo v souladu s článkem 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) bylo významné ustanovení § 3 odst. 2 tohoto zákona. Platilo jak pro obce jako původce odpadu, jiné původce, oprávněné osoby, tak i pro fyzické osoby podnikatele, tedy pro každého. Stanovilo, že s odpady lze nakládat pouze způsobem stanoveným zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, a předpisy vydanými k jeho provedení. Dále je

nutno dodat, že pro fyzické osoby nepodnikající, při jejichž činnosti vznikál odpad, mohla být tato povinnost konkretizována ve vyhlášce obce podle ustanovení § 9 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, tj. v případě, že obec využila své zákonné možnosti dle tohoto ustanovení takovou vyhlášku vydat.

Dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, byla obec povinna nad rámec povinností ostatních původců zajistit místo k odkládání nebezpečných složek komunálního odpadu (viz ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech) s tím, že tak mohla učinit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti. Tato skutečnost vycházela z ustanovení § 13 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen zákon č. 367/1990 Sb.), kde se stanovilo, že obec své záležitosti spravuje samostatně a při výkonu své samostatné působnosti se řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy. Co náleželo do samostatné působnosti obce bylo uvedeno v ustanoveních odstavce 1 následujícího § 14 zákona č. 367/1990 Sb, především v textaci uvedené pod písmenem r) - mimo jiné „čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace“ a dále pak v ustanovení odstavce 2 – „obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy“. K přijetí těchto vyhlášek byly obce aktivně legitimovány přímo i Ústavou České republiky (čl. 104 odst. 3)³⁶. Dle ustanovení § 36 zákona č. 367/1990 Sb. tyto vyhlášky v samostatné působnosti schvalovala obecní zastupitelstva. Obecně závazná vyhláška obce, kterou obec upravovala systém nakládání s komunálním odpadem dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, byla, jak již bylo uvedeno, vyhláškou v samostatné působnosti obce s tím, že ustanovení § 9 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, bylo zákonným utvrzením legitimosti vydání vyhlášky v této působnosti obce.

V zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, se jako velice problematická jevila u fyzických osob, které se nezapojily do systému nakládání s komunálním odpadem stanoveného obcí, povinnost prokazovat způsob využití nebo zneškodnění svého odpadu způsobem, který obec určila ve své vyhlášce (k tomu blíže viz kapitola 3.4.1). Ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, řešící tuto problematiku bylo nakonec zákonem č. 37/2000 Sb. vypuštěno a všem fyzickým osobám nepodnikajícím tak byla uložena povinnost odkládat odpad na místech k tomu určených obcí a ode dne, kdy tak stanovila obecně závazná vyhláška obce, komunální odpad odděleně shromažďovat, třídit a předávat k využití nebo zneškodňování podle systému stanoveného obcí, tzn. že tyto osoby tak pozbyly v důsledku přijetí zákona č. 37/2000 Sb. možnost nezapojit se do takového systému. Zákon č. 37/2000 Sb. dále ve svém ustanovení § 9 odst. 3 výslovně stanovil obcím povinnost určit místa, kam mohly fyzické osoby odkládat komunální odpad, který produkovaly, a to i tehdy když se obec nerozhodla pro zavedení systému

³⁶ Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy, Praha, Linde Praha a.s. 2001.

obecně závaznou vyhláškou. Současně zůstala obci povinnost zajistit fyzickým osobám místa pro odkládání nebezpečných složek komunálního odpadu a možnost uvážení, zda zavede místní systém sběru, svozu třídění, využívání a zneškodňování komunálních odpadů, včetně systému nakládání se stavebním odpadem. Tímto zákonem rovněž došlo k úpravě ustanovení § 9 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, co se týče písemného souhlasu obce k nakládání s komunálním odpadem na jejím území (bližší k této problematice upravené zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, před novelou zákonem č. 37/2000 Sb. viz kapitola 3.4.1). Po provedené novele zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, nadále stanovil, že na území obce nakládá s komunálním odpadem obec nebo ta oprávněná osoba, která k nakládání s komunálním odpadem obdržela písemný souhlas obce. Změna spočívala v tom, že bylo výslovně stanoveno, že písemný souhlas obec uděluje v samostatné působnosti s tím, že dále byla ponechána obci možnost stanovit bližší podmínky, za kterých mohl být souhlas udělen. Novela současně stanovila, že na řízení o vydání souhlasu se vztahuje správní řád. Ze všech čtyř novelizačních zákonů č. 125/1997 Sb., o odpadech, byla novela provedená zákonem č. 37/2000 Sb. jediná, která se dotýkala problematiky nakládání s komunálním odpadem a pokoušela se ještě před přijetím zcela nového zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002, urychleně reagovat na shora uvedené obtíže. Jako nejproblematictější se ovšem jevila ustanovení zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, která upravovala úhradu za svoz, třídění a zneškodňování komunálního odpadu – k tomu více viz kapitola 8.2.

Po srovnání české a německé právní úpravy ohledně postavení obce v systému nakládání s komunálním odpadem, se domnívám, že obce v České republice měly do 22. února roku 2002, od kdy začaly platit pro výrobce a dovozce povinnosti týkající se zpětného odběru některých výrobků mnohem náročnější úlohu. Zákonné břímě odpovědnosti spočívající v zajištění nakládání s komunálními odpady, mezi něž lze zařadit i vybrané výrobky, na něž se začal vztahovat od výše uvedeného data povinný zpětný odběr jejich výrobci a dovozci, totiž leželo pouze na obcích. Vzhledem k tomu, že v České republice do přijetí zákona č. 185/2002 Sb., o odpadech, a nabytí jeho účinnosti výrobci, dovozci a distributoři zboží ještě nebyly vtaženi do systému nakládání s odpady (tyto povinnosti byly stanoveny již na základě ustanovení zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ale za dobu jeho platnosti a účinnosti nenabyla tato ustanovení účinnosti), byl tak rozsah povinností obce v systému nakládání s komunálním odpadem v porovnání s německou právní úpravou širší.

7.3 Právní úprava nakládání s komunálním odpadem dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech

Právní úprava týkající se obcí jako původců komunálního odpadu a z toho pro ně vyplývajících povinností a pravomocí dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, byla v porovnání s právní úpravou dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, zjednodušena. Stejná úprava zůstala v těchto případech:

- a) na obce jako původce komunálních odpadů se vztahují veškeré povinnosti původců odpadů ze zákona, pokud zákonem není stanoveno jinak. Obec se stane původcem komunálních odpadů v okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stane vlastníkem těchto odpadů,
- b) obec může ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem,
- c) obec je povinna určit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat komunální odpad, který produkují, a zajistit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu. Povinnost zajištění míst k odkládání nebezpečných složek komunálních odpadů obec splní, zajistí-li pravidelný svoz těchto odpadů oprávněnou osobou,
- d) fyzické osoby jsou povinny odkládat komunální odpad na místech k tomu určených a ode dne, kdy tak obec stanoví obecně závaznou vyhláškou, komunální odpad odděleně shromažďovat, třídít a předávat k využití a odstraňování podle systému stanoveného obcí, pokud odpad samy nevyužijí v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy,
- e) původci, kteří produkují odpad zařazený podle Katalogu odpadů jako odpad podobný komunálnímu z činnosti právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání, mohou na základě smlouvy s obcí využít systému zavedeného obcí pro nakládání s komunálním odpadem s tím, že smlouva musí být písemná a musí obsahovat výši sjednané ceny za tuto službu.

Rozdíl se vyskytují v následujících případech:

- a) způsob plateb obci za třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu (podrobněji viz kapitola 8.4),
- b) vypuštění písemných souhlasů obce k nakládání s komunálním odpadem na jejím území,
- c) povinnost zajištění míst k odkládání nebezpečných složek komunálního odpadu obec splní nejen zajištěním odvozu oprávněnou osobou, ale navíc i určením místa k soustředění nebezpečných složek komunálního odpadu ve stanovených termínech, minimálně však dvakrát ročně. Dále je v právní úpravě dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, stanoveno, že obec může tento systém v případě potřeby doplnit pravidelným mobilním svozem oprávněnou osobou,
- d) oproti právní úpravě v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, po novele provedené zákonem č. 37/2000 Sb. mají fyzické osoby povinnost odkládat komunální odpad na místech k tomu určených a ode dne, kdy tak obec stanoví obecně závaznou vyhláškou, komunální odpad odděleně shromažďovat, třídít a předávat k využití a odstraňování podle systému stanoveného obcí pouze tehdy, pokud odpad samy nevyužijí

v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy. Aby tyto osoby mohly odpad samy využít v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, musely by být podle ustanovení § 12 odst. 2 tohoto zákona provozovatelem zařízení, které je k nakládání s odpady dle tohoto zákona určeno. V ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je uvedeno, že zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem. V ustanovení § 14 odst. 2 tohoto zákona však zákonodárce stanoví výjimku z ustanovení § 12 odst. 2 téhož zákona, když stanoví, že v zařízeních, která nejsou podle tohoto zákona určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí. K provozování takovýchto zařízení není požadován souhlas k provozování zařízení podle § 14 odstavce 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. S ustanovením § 14 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, úzce souvisí ustanovení § 19 odst. 2 tohoto zákona, kde je uvedeno, že na provozovatele zařízení podle § 14 odst. 2 se vztahují povinnosti v odstavci 1 písm. e) a f) ustanovení § 19 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Pod shora uvedenými písmeny je uvedena povinnost vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem včetně evidencí a ohlašování zařízení a látek s obsahem PCB vymezených v § 26. Tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem. Dále je uvedena povinnost umožnit kontrolním orgánům přístup do objektů, prostorů a zařízení, na vyžádání předložit dokumentaci a poskytnout pravdivé a úplné informace související s nakládáním s odpady.

Dle mého názoru je nutné upravit stávající znění ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, tak, že je třeba reagovat na situaci, kdy fyzické osoby budou využívat možnosti předávat vybrané výrobky povinným osobám či předávat např. starý papír do zařízení k výkupu odpadů. Za stávajícího znění výše uvedeného ustanovení by se totiž takové osoby dopouštěly porušení povinnosti předávat komunální odpad k využití podle systému stanoveného obcí, v okamžiku kdy by starý papír odnesly do zařízení k výkupu odpadů nebo vybrané výrobky, které již dále nebudou používat, a které se pro ně staly odpadem, předaly povinným osobám namísto obci. Totéž platí pro případ, když by osoba předala autovrak provozovateli zařízení k výkupu autovraků. Z výše uvedených důvodů by bylo žádoucí doplnit na konec věty v § 17 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, textaci: „nebo pokud odpad nepředají k využití provozovateli zařízení k výkupu odpadů, povinným osobám ve smyslu usta-

novení § 38 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, či provozovateli zařízení k výkupu autovraků ve smyslu ustanovení § 37 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.“

V praxi některých obcí se čas od času vyskytují případy, kdy obce, v dobře míněné snaze zajistit na svém území funkční systém nakládání s komunálním odpadem, stanoví ve svých obecně závazných vyhláškách fyzickým osobám povinnosti nad rámec § 17 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a tudíž v rozporu s článkem 2 odst. 3 Listiny („Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí činit, co zákon neukládá.“) a dále v rozporu s článkem 4 odst. 1 („Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“). Jedním z nejčastějších případů je ukládání povinnosti vlastníkům domů zajistit dostatečný počet sběrných nádob na komunální odpad s tím, že je ve vyhlášce dále specifikováno, co se rozumí pod pojmem dostatečný objem na osobu a týden. Domnívám se tedy, že je žádoucí, aby zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, výslovně umožňoval obci, takovou povinnost obecně závaznou vyhláškou uložit. V zájmu efektivního nakládání s komunálním odpadem by bylo rovněž žádoucí umožnit obcím uložit v obecně závazných vyhláškách upravujících systém nakládání s komunálním odpadem vlastníkům nemovitostí či společenstvím vlastníků jednotek dle zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům (tzv. zákon o vlastnictví bytů), v platném znění, následující povinnosti: převzít či vrátit na výzvu sběrné nádoby obci či svozové společnosti, umístit sběrné nádoby na směsný komunální odpad v prostorách nemovitosti v souladu se zvláštními předpisy, zajistit fyzickým osobám užívajícím nemovitost nepřetržitý přístup ke sběrným nádobám, udržovat čistotu na stálém stanovišti sběrných nádob včetně jejich okolí a přistavovat sběrné nádoby v době svozu na obci určená místa.

8 Problematika způsobů plateb obci fyzickými osobami nepodnikajícími za nakládání s komunálním odpadem

8.1 Platby v Hamburku

Pro srovnání této problematiky se situací v Německu uvádím pro zajímavost řešení přijaté v Hamburku. V Hamburku je uplatňován následující přístup při platbách za nakládání s odpadem z domácností. Všechny fyzické osoby produkující odpad ze soukromých domácností (nepodnikatelské subjekty) platí městu poplatky za odvoz domovního odpadu bez ohledu na fakt, zda odpad produkují či ne. Výše poplatku za odvoz odpadu se sestává ze dvou složek. Z pevné složky, která je stejná pro všechny fyzické osoby a z pohyblivé složky, jejíž výše závisí na objemu vyprodukovaného odpadu a na frekvenci odvozu u konkrétní osoby. Dále stojí za zmínku, že všechny fyzické osoby jsou povinny mít nádobu na směsný domovní odpad alespoň o minimálním objemu.

Stejně jako v České republice, tak i v Německu však platí, že způsob třídění odpadu stanoví vyhláškou obec sama a stejně tak i na ní závisí (samozřejmě při respektování

příslušných právních předpisů) na základě jakých kritérií budou fyzické osoby platit služby za odvoz odpadu formou tzv. Gebühren – tj. poplatků.

8.2 Úhrada za svoz, třídění a zneškodňování komunálního odpadu dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, před novelou provedenou zákonem č. 37/2000 Sb.

Ustanovení odst. 1 § 10 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, stanovilo, že cenu za svoz, třídění a zneškodnění komunálního odpadu platí fyzické osoby obci ve výši, která je v souladu se zvláštními předpisy. Byly tím míněny zákon č. 526/1990 Sb., o cenách a zákon ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen. Ustanovení v § 27 odst. 1 písm. f) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, umožňovalo obcím navrhnout výši uvedené úhrady jak fyzickým osobám na jedné straně, tak oprávněným osobám poskytujícím obci služby při nakládání s odpady na straně druhé. Platby fyzických osob obci byly výhradně předmětem smlouvy a platby obce oprávněným osobám rovněž. Součástí této smlouvy byly i podmínky určení výše úhrady tj. měrné jednotky, kvalitativní podmínky aj.

Poskytování služeb v oblasti nakládání s odpady bylo zařazeno do seznamu zboží, u kterého se uplatňuje věcné usměrňování cen. V souvislosti s tehdy platným systémem regulace cen je třeba připomenout, že ve smyslu ustanovení zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů v ČR v oblasti cen, ve znění zákona č. 135/1994 Sb., neměly obce žádnou působnost ve stanovování nebo regulaci cen za odvoz, třídění a zneškodňování komunálního odpadu.

Jak už bylo uvedeno, úhrada za svoz třídění a zneškodňování komunálního odpadu byla cenou smluvní, věcně usměrňovanou. Vznikal zde tedy přímý smluvní vztah mezi obcí a fyzickou osobou. Dále bylo v ustanoveních § 10 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, stanoveno, že úhrada za svoz, třídění a zneškodnění komunálního odpadu je příjmem obce, z úhrady jsou hrazeny náklady obce spojené s tříděným sběrem, svozem, tříděním, využitím a zneškodněním komunálního odpadu, popřípadě odpadu umístěného na nemovitosti obce, u které není známa fyzická osoba nebo právnická osoba, která odpad na nemovitost, která není určena k odkládání odpadů umístila (§ 3 odst. 7 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech).

8.3 Poplatek za komunální odpad zavedený zákonem č. 37/2000 Sb.

Vymáhání úhrady dle shora uvedeného ustanovení zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, se ukázalo v praxi značně administrativně náročné. Jednalo se o občanskoprávní vztah, nikoliv vztah veřejnoprávní, což pak v případě vymáhání znamenalo zdoluhavý postup dle občanského soudního řádu. Bylo poukazováno na skutečnost, že ve velkých městech přibývalo osob, které využívaly, aniž by uzavřely smlouvu (neboť k tomu nebyly zákonem nuceny) a aniž by platily, obcí zavedený systém svozu a sběru komunálního odpadu. Počet takto neuzavřených vztahů se odhadoval na 40 %. Obec jako původce komunálního odpadu přitom byla povinna ve smyslu § 2 odst. 3 a 12 zákona

č. 125/1997 Sb., o odpadech, plnit své povinnosti. Vznikal tak značný rozdíl mezi příjmy a výdaji obce při financování odpadového hospodářství. Tento propad se zvláště ve velkých městech pohyboval v řádech milionů korun a ohrožoval celý systém nakládání s odpady, mimo jiné i finančně náročnější třídění odpadů a jejich další využívání. Z těchto důvodů a současně i z podnětu Svazu města a obcí České republiky byla přijat zákon č. 37/2000 Sb., který s účinností od 29.2.2000 novelizoval mimo jiné i § 9 a § 10 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech. Zákon č. 37/2000 Sb. zcela zrušil institut úhrady ve smyslu ustanovení § 10 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, a místo něho zavedl možnost obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti stanovit a vybírat poplatky za komunální odpad vznikající na jejím území. Novelizované ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, dále stanovilo (částečně duplicitně), že obec může vyhláškou stanovit výši poplatku za sběr, třídění, využívání a zneškodňování odpadů včetně způsobu jeho výběru. V novelizovaném ustanovení § 10 odst. 2 tohoto zákona byl definován poplatník, plátcem poplatku a způsob rozúčtování poplatku na jednotlivé poplatníky. Jako poplatník byla určena každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká odpad. Plátcem poplatku byl vlastník nebo správce budovy či nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Tím došlo k nahrazení administrativně náročného vztahu fyzická osoba – obec administrativně jednoduššími vztahy obec – vlastník nebo správce budovy či nemovitosti a vlastník nebo správce budovy či nemovitosti – fyzická osoba. Plátce byl na základě shora uvedeného novelizovaného ustanovení zákona povinen poplatek rozúčtovat na jednotlivé poplatníky, a to přiměřeně podle právních předpisů o usměrňování cen služeb spojených s nájmem bytu, tzn. podle tehdy ještě platné vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a vyhlášky Ministerstva financí ČR č. 85/1997 Sb., o nájemném z bytů pořízených v družstevní bytové výstavbě a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním těchto bytů, což mělo za následek poněkud zvláštní směšování úpravy soukromoprávní (nájemné a ceny za služby spojené s užíváním bytu) a veřejnoprávní (poplatek a jeho správa)³⁷. Vlastníci bytů vymezených jako jednotky podle zvláštního zákona, kteří neměli určeného správce, byly poplatníky i plátcí zároveň. Správu poplatku vykonávala obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla s tím, že poplatek byl jejím příjmem. V poznámce pod čarou bylo odkázáno na zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 337/1992 Sb.). Dále bylo stanoveno, že nebude-li poplatek zaplacen včas nebo ve správné výši, vyměří obec poplatky platebním výměrem. Maximální výši poplatku obec stanovila podle svých předpokládaných oprávněných nákladů vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem a rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů

³⁷ Shodně též viz Vedral, J.: Několik poznámek k novému zákonu o odpadech z pohledu obcí, České právo životního prostředí 2/2002.

a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu. V poplatku mohly být promítnuty i náklady spojené s pronájmem nádob určených k odkládání odpadu. Mírně formulačně nikoliv však již významově bylo upraveno ustanovení, které umožňovalo původcům a oprávněným osobám, které produkovaly odpad podle Katalogu odpadů zařazený jako komunální, zapojit se na základě písemné dohody s obcí do jí stanoveného systému. Tyto subjekty pak platily cenu dohodnutou v této písemné smlouvě. Zákon č. 37/2000 Sb. však nebyl všemi přijímán bez výhrad. Krátce po nabytí účinnosti zákona č. 37/2000 Sb. dne 5. 4. 2000 podala skupina senátorů Ústavnímu soudu návrh na zrušení novelizovaných ustanovení § 9 a § 10 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, který byl zdůvodněn následujícími argumenty. Skupina senátorů především namítala, že novelizovaný zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, změkčuje a rozměšňuje odpovědnost obce za nakládání s komunálním odpadem tím, že zmocňuje obec k zavedení poplatku za nakládání s komunálním odpadem, který by obce mohly vybírat paušálně bez ohledu na to, zda se poplatník začlení do systému nakládání s komunálním odpadem, který obec určila, anebo zajistí jeho likvidaci mimo tento systém. Dále bylo namítáno, že na rozdíl od původní úpravy novelizované znění zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, nedává fyzickým osobám, které produkují komunální odpad, legální možnost zbavit se poplatkové povinnosti tím, že prokáží, že odpad využily samy anebo ho samy zneškodnily. Dále bylo namítáno, že poplatek za nakládání s komunálním odpadem neobsahuje všechny atributy poplatku, který by bylo možno zařadit do již existujícího systému daní a poplatků a u těch, které obsahuje, lze mít pochybnosti o jejich správnosti či přesnosti. V tomto nedostatku byl skupinou senátorů spatřován rozpor s článkem 4 odst. 1, 2 a 4 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Současně bylo namítáno, že novelizovaný zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, nestanoví horní hranici sazby poplatku a výše poplatku není odvozována od skutečného objemu komunálního odpadu, ale má být určena v závislosti na nesprávných a nepřesných kritériích, tj. na počtu a objemu nádob nebo na počtu uživatelů bytu. Dále byly vyjádřeny obavy, že taková úprava bude působit demotivačně a ve svém důsledku může být vnímána jako porušení článku 7 Ústavy České republiky. Na závěr bylo namítáno, že napadená úprava do značné míry snižuje odpovědnost obcí za úspornost a racionalizaci nakládání s komunálním odpadem a že zavedením předmětných poplatků dochází k paušalizaci bez ohledu na to, zda poplatníci využívají systém nakládání s komunálním odpadem určený obcí, či nikoli. Dne 10. 1. 2001 Ústavní soud návrh zamítl nálezem publikovaným ve Sbírce zákonů pod číslem 43/2001 Sb. V tomto nálezu konstatoval: „Ústavní soud má za to, že změna konstrukce úhrady za komunální odpad, a to i do podoby poplatku, přísluší státu a je legitimní, stejně jako vymezení okruhu poplatníků příslušného poplatku. Stanovení širokého okruhu poplatníků poplatku za komunální odpad je podle názoru Ústavního soudu odůvodněno především veřejným zájmem na ochraně životního prostředí před znečištěním odpady. Všem fyzickým osobám, při jejichž činnosti vzniká komunální odpad, je uložena povinnost zařadit se do obcí garantovaného způsobu likvidace komunálního odpadu. O tom,

že životní prostředí (jeho ochrana a péče o ně) se stává nezbytně prioritou každé společnosti, snad není potřebné vést obsáhlejší argumentaci. Obcí garantovaný a provozovaný systém sběru, likvidace atd. komunálního odpadu předpokládá takové postupy, které jsou šetrné k životnímu prostředí a narušují je v co nejmenším rozsahu. Samozřejmě i předchozí právní úprava apelovala na šetrný a životní prostředí neohrožující způsob likvidace komunálního odpadu, avšak pokud byla tato činnost realizovaná jako placená služba, bylo možno vyloučit z organizovaného sběru osoby, které zajišťovaly likvidaci odpadu jinak. Ústavní soud se na rozdíl od podaného návrhu domnívá, že novelizovaná úprava naopak odpovědnost obce za komunální odpad zpřísňuje v tom směru, že obec je povinná zajistit sběr a likvidaci veškerého komunálního odpadu na svém území a nepřesouvat odpovědnost na další subjekty. Zajistě by bylo možné (a zřejmě velmi obsáhlé) diskutovat o přístupech k životnímu prostředí, ať bychom je označily za liberální, konzervativní, a to i v oblasti nakládání s odpady, v zásadě je však nutno konstatovat, že legitimní a věcně správný je každý přístup šetřící přírodu. Přístup zvolený napadenou novelou tento znak nepochybně nese.

Druhou skupinou námitek navrhovatelů tvoří výhrady týkající se způsobu a rozsahu vymezení poplatku za komunální odpad v novelizované právní úpravě, kdy navrhovatelé namítají, že zákonná úprava neobsahuje úpravu všech atributů poplatku tak, aby bylo možno konstatovat podle článku 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, že poplatek je stanoven na základě zákona.

Vydeme-li ze slova „ukládat“ v Listině základních práv a svobod, je možno učinit závěr, že ústavní zákon uvádí pojmy daň a poplatek jako pojmy objektivně rovnocenné ve smyslu povinnosti veřejnoprávní povahy.“

Dále ve svém nálezu Ústavní soud provádí rozbor zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 565/1990 Sb.) a dospívá k závěru, že předmětný poplatek není místním poplatkem, přestože dle jeho názoru se řešená tematika nabízela k přehlednějšímu a organičtějšímu zařazení do zákona o místních poplatcích. K problematice poplatku Ústavní soud dále konstatoval: „Ve vztahu k vymezení základu poplatku a jeho sazby lze uvést určité pochybnosti ve vztahu ke specifické metodě, jak byly tyto atributy poplatku upraveny. Specifičnost tohoto poplatku spočívá v tom, že je poplatníkům (fyzickým osobám) stanovován sice podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů nebo podle počtu uživatelů bytů, tedy navrhuje pojem poplatku placeného pevnými částkami (tedy určitou sazbou), avšak podle vymezení základu, z něhož se poplatek stanoví, se jedná o cenu za poskytnuté služby, protože poplatek se vypočítává podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem. Pojem předpokládané oprávněné náklady obce vyplývající z režimu nakládání s komunálním odpadem ale novelou zákona o odpadech přesně vymezen není, vzhledem k povaze takto stanoveného základu však ani vymezen být nemůže. Samy obce ve svém vyjádření připouštějí, že tyto náklady se mohou výrazně lišit, může je ovlivňovat řada skutečností mimo obec

samotnou (např. i náklady subjektu, který na základě písemného souhlasu obce bude s komunálním odpadem nakládat). V tomto směru však maximální výši poplatku nelze zřejmě stanovit jednoduše a jednotnou částkou, protože to s ohledem na jeho konstrukci (která prostě nemůže být stanovena jinak) není možné.

Novela zákona o odpadech v § 10 odst. 3 určuje, že správu poplatku vykonává obec, která ho na svém území zavedla, a to i z hlediska zákona o správě daní a poplatků. Správou daní a poplatků podle § 1 odst. 2 zákona se rozumí právo orgánu, jemuž přísluší správa daně nebo poplatku, (v tomto případě obce) činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybírat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle zákona o správě daní a poplatků jejich splnění ve stanovené výši a době. Současně zákon o správě daní a poplatků definuje i povinnosti poplatníků týkající se plnění jejich poplatkové povinnosti, splatnost a vymahatelnost poplatku. Zákon o správě daní a poplatků určuje rovněž sankce za nesplnění poplatkové povinnosti a připouští možnost využití institutu prominutí při nesplnění poplatkové povinnosti. Na stanovený poplatek (jeho atributy) tak především lze vztáhnout ustanovení obsažená zejména v části šesté zákona o správě daní a poplatků; rozhodnutí v této oblasti učiněná podléhají také soudnímu přezkumu podle § 244 a násl. občanského soudního řádu. Lze proto podle názoru Ústavního soudu konstatovat, že subsidiární aplikaci zákona o správě daní a poplatků jsou zákonem upraveny i v teorii zmiňované další atributy poplatku, tak aby bylo možno uzavřít, že poplatek za komunální odpad je stanoven na základě zákona, čímž je splněn i požadavek čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud neshledal, že by napadená ustanovení zákona o odpadech byla v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, a proto návrh skupiny senátorů zamítl.“

Z výše uvedené citace nálezu Ústavního soudu je zřejmé, že přestože zavedení nového poplatku, který připomínal místní poplatek, mělo být učiněno spíše začleněním tohoto typu poplatku do soustavy místních poplatků dle zákona č. 565/1990 Sb., nelze učinit závěr, že zavedení předmětného poplatku v novelizovaném zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, nebylo možné či dokonce odporovalo ústavnímu pořádku.

8.4 Místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálním odpadem dle zákona č. 565/1990 Sb.

Shora uvedený poplatek se ale nedočkal dlouhého trvání. V souvislosti s přijetím nového zákona o odpadech, tj. zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, byly platby za nakládání s komunálním odpadem formou poplatku vypuštěny a místo něho byla zavedena platba za nakládání s komunálním odpadem formou místního poplatku. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, sám vlastní úpravu plateb neobsahoval. Ustanovení § 84 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve své části třinácté novelizovalo zákon č. 565/1990 Sb. tak, že umožnilo obci, která zavedla systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a od-

straňování komunálních odpadů, vybírat za jeho provoz poplatků. Nově začleněný § 10 b zákona č. 565/1990 Sb. stanoví nezbytné specifické náležitosti nového místního poplatku, a to poplatníka (fyzickou osobu, která má v obci trvalý pobyt, nebo fyzickou osobu, která má ve vlastnictví stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci, ve které není hlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba s tím, že má-li k této stavbě vlastnické právo více osob, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně, a to ve výši odpovídající poplatku za jednu fyzickou osobu), plátce (fakultativně za domácnost společného zástupce a za rodinný nebo bytový dům vlastníka nebo správce, jinak poplatníka samotného), příjemce poplatku (obec, na jejímž území má fyzická osoba trvalý pobyt nebo na jejímž území se nachází stavba určená nebo sloužící k individuální rekreaci) a sazbu poplatku (dvousložkově, kdy jednu složku tvořila částka až 250 Kč za osobu ročně a druhou složku částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu až 250 Kč za osobu a kalendářní rok – nejvýše může celková sazba poplatku tedy dosáhnout výše 500 Kč za osobu a rok). Další nezbytné obecné atributy poplatku, tj. např. určení správce poplatku, stanovení sankcí a podmínek pro snížení či prominutí poplatku atd., jsou upraveny v jiných nezměněných ustanoveních ustanoveních zákona č. 565/1990. Pokud by tedy obec chtěla na svém území zavést tento typ poplatku, byla by povinna tak učinit ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 565/1990 Sb. obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, ve které by upravila podrobnosti jeho vybírání, zejména stanovila konkrétní sazbu poplatku, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. V zákoně č. 565/1990 Sb. je dále mimo jiné stanoveno, že řízení o poplatcích vykonává obecní úřad s tím, že se jedná o výkon přenesené působnosti. Dále je v tomto zákoně stanoveno, že o řízení ve věcech poplatků platí zvláštní předpisy, pokud tento zákon nestanoví jinak. Ohledně zvláštních předpisů je odkázáno v poznámce pod čarou na zákon č. 337/1992 Sb.³⁸.

Zavádějícím a diskutabilním se u místního poplatku jeví v ustanovení § 10b odst. 3 písm. b) zákona č. 565/1990 Sb. formulace „netříděného komunálního odpadu“, a to v souvislosti s určováním 2. částky sazby poplatku, která se stanoví na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu až do výše 250 Kč za osobu a kalendářní rok s tím, že obec v obecně závazné vyhlášce stanoví rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu. Pojem „netříděný komunální odpad“ se totiž v právních předpisech upravujících odpadové hospodářství ani v žádných jiných předpisech nevyskytuje. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech (viz § 6 odst. 3 tohoto zákona) a stejně tak i vyhláška MŽP č. 381/2001 Sb. v příloze č. 1 pod bodem 20, kde jsou uvedeny jednotlivé složky komunálního odpadu,

³⁸ Podrobnější rozbor viz publikace Jirásková Z. – Šneberková A.: Vše o novém místním poplatku za komunální odpad, Hradec Králové, Ekonomická a informační agentura 2001.

a pod katalogovým číslem 20 03 01 používá pojem „směsný komunální odpad“. Ve Zpravodaji MŽP 3/2002 na straně 7 je v materiálu tiskového oddělení MŽP uvedeno, že obsah pojmu „netříděný komunální odpad“ je nutno pojímat ve smyslu „netříděný v souladu se systémem třídění komunálního odpadu stanoveným obcí obecně závaznou vyhláškou“. Dále je zde uvedeno, že se jedná de facto o komunální odpad odložený v nádobách určený pro zbytkový (směsný, nevytříděný) komunální odpad. Logickou úvahou lze zajisté k tomuto závěru dojít, ale dle mého názoru používání různých pojmů pro jednu a tutéž věc vede ve svém důsledku k právní nejistotě subjektů, a tudíž je třeba takový nedůsledný a nežádoucí přístup odmítnout s tím, že je třeba se ho zcela vyvarovat. V každém případě se domnívám, že se v daném případě nejedná o nepřekonatelný problém s tím, že je ho možno logickým výkladem v duchu výkladu MŽP eliminovat.

Další zarážející skutečností, je že byla obci stanovena povinnost v případě zavedení druhé složky poplatku provést rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu přímo v obecně závazné vyhlášce a nikoliv jinou formou než je forma právního předpisu³⁹. Rozúčtování shora uvedených nákladů je možno považovat za pouhou informaci občanů, která je zveřejňována z důvodu větší transparentnosti způsobu vypočítání 2. složky sazby poplatku. Bylo tedy žádoucí nezahrnovat zveřejnění této informace do právního předpisu, jehož znakem je, že je právní normou upravující právní vztahy mezi orgány veřejné správy a jinými subjekty a nikoliv informačním bulletinem. Jako v předchozím případě tak ani v tomto případě se ovšem nejedná o nezákonný postup, který by znemožňoval aplikaci místního poplatku příslušnou obcí.

Lze tedy shrnout, že jak na poplatek dle novelizovaného znění zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, tak na místní poplatek se vztahovala právní úprava dle zákona č. 337/1992 Sb. Co se týče kritéria plateb za komunální odpad bylo na místo materiálního kritéria skutečného vzniku komunálního odpadu zvoleno kritérium formální, tj. nikoliv dle skutečného vzniku komunálního odpadu, ale dle trvalého pobytu fyzické osoby produkující komunální odpad. Další změnou bylo vypuštění osoby obligatorního plátce, tj. toho, kdo měl z titulu vlastnictví nebo správcovství budovy či nemovitosti, kde vznikal komunální odpad, zákonnou povinnost odvádět obci poplatek vybraný za jednotlivé poplatníky. Opětovně tedy došlo k návratu ke vztahu obec – poplatník a ustoupilo se od obligatorního vztahu obec – plátce (tento vztah připouští zákon č. 565/1990 Sb., jak již bylo uvedeno, pouze na fakultativní bázi), což bylo zejména pro velké obce spojeno se značným nárůstem nákladů spojených se správou tohoto poplatku. Další výraznou změnou bylo, že zákon č. 565/1990 Sb. na rozdíl od novelizovaného znění zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, stanovil horní hranici sazby poplatku. Zavedení plateb za komunální odpad formou místního poplatku se rovněž nevyhnulo ostré kritice. Kritizován byl kapitační charakter místního poplatku a tím i snížení motivace občanů

³⁹ Shodně též viz Vedral, J.: Několik poznámek k novému zákonu o odpadech z pohledu obcí, České právo životního prostředí 2/2002.

k malé produkci a třídění již vzniklého komunálního odpadu. Přestože byl dle zákona č. 565/1990 Sb. ponechán obcím určitý prostor, aby dle svého uvážení a dle svých místních zkušeností zvolily systém pro ně a současně i pro občany nejvýhodnější, tj. využitím institutů úlev a případných osvobození od místního poplatku, je jednoznačné, že způsob zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem zavedený novelou zákona č. 565/1990 Sb. neumožňuje zcela adresné zpoplatnění osob, kteří jsou skutečnými producenty takového odpadu, a to v závislosti na objemu či jiných objektivně hodnotitelných kritériích jeho produkce. Takto koncipovaný způsob plateb za produkci komunálního odpadu výrazně omezuje, ne-li přímo znemožňuje, využití těchto plateb jako ekonomického nástroje ochrany životního prostředí. Nepopiratelná výhoda zavedení plateb za nakládání s komunálním odpadem formou místního poplatku spočívá v tom, že přispívají ke zvýšené čistotě veřejných prostranství, k zachování neznečištěné krajiny v bezprostředním okolí obcí, tj. zejména ke snížení výskytu černých skládek, a k upuštění od spalování komunálního odpadu v lokálních topeništích, k odkládání komunálního odpadu do nádob jiných osob, do nádob na separovaný odpad či veřejných odpadkových košů⁴⁰. Veškeré tyto výhody však nemohou vykompenzovat rezignaci tohoto způsobu plateb za komunální odpad na důsledné uplatňování systému PAYT (pay as you throw, tj. plat' tolik, kolik vyhazuješ), rezignaci na ekonomickou stimulaci občanů k třídění komunálního odpadu tak, aby mohly být významnou měrou využity využitelné složky komunálního odpadu. Platby fyzických osob obci za nakládání s komunálním odpadem představují dle mého názoru krok zpět a vzdálení se cílům Šestého Akčního programu, v němž se mimo jiné konstatuje, že strategie recyklace odpadů by měla zahrnovat mimo jiné opatření směřující k zajištění separace u zdroje a dále, že by ekonomické nástroje měly sehrávat v odpadové politice jednu z nejdůležitějších rolí. Platba za nakládání s komunálním odpadem formou místního poplatku téměř vůbec fyzické osoby produkující komunální odpad k třídění nemotivuje. Jsem toho názoru, že problematika zajištění čistoty veřejných prostranství by měla být řešena obecními vyhláškami vydanými v samostatné působnosti na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, popř. dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění, a problematika čistoty a pořádku pozemků v obci či odkládání věcí mimo vyhrazená místa by měla být řešena dostatečným využíváním možnosti orgánů veřejné správy ukládat občanům pokuty za přestupky ve smyslu ustanovení § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, (přestupku se dopustí ten, kdo neoprávněně založí skládku nebo odkládá odpadky nebo odpady mimo vyhrazená místa) a ve smyslu ustanovení § 47b odst. 1 písm. d) (přestupku se dopustí ten, kdo neudrzuje čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku tak, že naruší vzhled

⁴⁰ Z důvodů těchto výhod je preferován místní poplatek v článku – Dienstbier, F.: Komunální odpad v novém zákoně o odpadech, České právo životního prostředí 2/2002.

obce). Nikoliv však místo toho řešena pomocí ekonomických nástrojů, tj. např. místním poplatkem, představujícího prioritně poněkud jiné určení.

8.5 Možná aplikace úhrady, poplatku i místního poplatku na základě zákona č. 275/2002 Sb.

Právní úprava plateb za komunální odpad výhradně formou místního poplatku rovněž neměla dlouhého trvání. Od 1. 1. 2003 nabyla účinnosti novela zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, publikovaná jako zákon č. 275/2002, která od výše uvedeného data umožnila 3 různé formy plateb za komunální odpad a ponechala na obcích, jakou formu zvolí s tím, že se obec samozřejmě mohla rozhodnout, že žádnou z těchto forem nezvolí a nakládání s komunálním odpadem bude hradit ze svého rozpočtu. Zákon č. 275/2002 Sb. ponechal beze změny možnost platby za komunální odpad formou místního poplatku. Opětovně zavedl platbu za komunální odpad formou smluvní úhrady (v duchu právní úpravy dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, před novelou provedenou zákonem č. 37/2000 Sb.) a formou poplatku (v duchu právní úpravy dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, po novele provedené zákonem č. 275/2002 Sb.) Smyslem této novely bylo umožnit obcím vybrat si pro ně nejvýhodnější formu plateb za komunální odpad, a to dle jejich konkrétních místních podmínek.

Obce, kterým se osvědčila forma úhrady mohou tedy postupovat dle § 17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění po předmětné novele, kde je uvedeno, že obec může vybírat úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen úhrada) od fyzických osob na základě smlouvy. Na rozdíl od právní úpravy dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, je stanoveno, že smlouva musí být uzavřena písemně a musí obsahovat výši úhrady. Dále je novelou zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ošetřeno, aby na území jedné a téže obce nemohly být paralelně zavedeny různé formy plateb. Novela stanoví, že vybírá-li obec tuto úhradu, nemůže stanovit poplatek za komunální odpad podle § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění po provedené novele, ani místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zákona č. 565/1990 Sb.

Domnívám se, že úhrada měla své opodstatnění a bylo možné ji použít v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, před novelou provedenou zákonem č. 37/2000 Sb. Dle této právní úpravy fyzické osoby neměly povinnost zapojit do systému nakládání s komunálním odpadem v případě, že mohly prokázat, že komunální odpad využily samy nebo samy zneškodnily v souladu se zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, před novelou provedenou zákonem č. 37/2000 Sb. a zvláštními právními předpisy. S ohledem na skutečnost, že zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, již neumožňuje fyzickým osobám nezapojit se do systému nakládání s komunálním odpadem stanoveného obcí (s výjimkou případů, kdy tyto osoby odpad samy využijí v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, a zvláštními právními předpisy, což bude minimum případů, tj. v těch

případech, kdy budou provozovateli zařízení k využívání odpadů), nelze uvažovat o dobrovolném uzavírání smluv, jejichž předmětem bude zajišťování nakládání s jejich komunálním odpadem za úhradu). Takovým smlouvám by scházel prvek svobodné vůle ve smyslu § 37 odst. 1 zákona č. 40/1964, občanský zákoník, v platném znění a byl by to důvod dle téhož ustanovení občanského zákoníka k jejich neplatnosti. Přestože by však obce smlouvu ohledně úpravy stejně zamýšlely uzavřít, vystavovaly by se z důvodu obligatorní písemné formy značné administrativní zátěži, která by značně komplikovala či téměř znemožňovala zavést systémy známkové, žetonové či volně prodávaných svozových pytlů. S ohledem na shora uvedené jsem tohoto názoru, že ustanovení týkající se smluvní úhrady by mělo být jako zastaralé, neodpovídající nové právní úpravě nakládání s komunálním odpadem a v praxi jako neaplikovatelné zcela vypuštěno.

Novelou zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, byl dále do tohoto zákona vložen nový § 17a opětovně upravující poplatek za komunální odpad, který je téměř totožný s poplatkem dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění po novele provedené zákonem č. 37/2000 Sb (nová právní úprava poplatku je však přizpůsobena změně právní situaci, a to zániku platnosti vyhlášky č. 176/1993 Sb. k 31.12.2001 na základě nálezu Ústavního soudu č. 231/2000 Sb. a přijetí zákona č. 103/2000 Sb., který již nepočítá s institutem správce). Dle shora uvedeného ustanovení je obci dána možnost, obecně závaznou vyhláškou stanovit a vybírat poplatek za komunální odpad vznikající na jejím území s tím, že je vyloučeno stanovit tento poplatek současně s místním poplatkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zákona č. 565/1990 Sb. Jako poplatník je určena každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Plátcem poplatku je určen vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Jde-li o budovu, ve které vzniklo společenství vlastníků jednotek podle zvláštního zákona, je plátcem toto společenství. Plátcí poplatku je uloženo rozúčtovat poplatek na jednotlivé poplatníky a současně mu je uložena povinnost oznámit skutečnost, že mu poplatník neuhradil poplatek včas nebo ve správné výši, aby obec vyměřila na základě toho poplatek platebním výměrem. Správu poplatku, který je příjmem obce, vykonává obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla. K maximální výši poplatku je třeba uvést, že se stanoví podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu. Do poplatku je možno promítnout i náklady spojené s pronájmem nádob určených k odkládání odpadu.

Jak již bylo výše uvedeno, smyslem novely zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, bylo umožnit obcím, kterým nevyhovoval místní poplatek, zvolit si dle konkrétních místních podmínek vhodnější systém plateb za komunální odpad. Tohoto smyslu bylo sice dosaženo, ale vedlejším důsledkem novely však je naprostá nerovnost subjektů platících za komunální odpad. Novela zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, sice vylučuje možnost

souběžného uplatňování různých metod zpoplatnění v jedné obci v jednom roce, neřeší však již situace, kdy v důsledku aplikace odlišných forem zpoplatnění v různých obcích, jsou některé fyzické osoby zpoplatněny dvakrát i vícekrát (např. fyzická osoba s trvalým pobytem v obci aplikující místní poplatek, fakticky však žijící v obci aplikujícím úhradový systém či poplatek, vlastníci chaty v jiné obci aplikující místní poplatek), zatímco jiné fyzické osoby se platbě za komunální odpad zcela legálně vyhnou. Určité kolize sice mohou obce řešit vhodně nastaveným systémem úlev a osvobození, záleží však zcela na nich, zda a v jaké míře k tomu přistoupí či nikoli⁴¹.

Takto pojatá úprava zavedená zákonem č. 275/2002 Sb., je dle mého názoru naprosto neudržitelná a to jednak z důvodu, že umožňuje v praxi nerealizovatelnou úhradu, jednak z důvodu, že rozličnou aplikací zbylých dvou forem plateb mohou některé osoby oproti jiným zcela nepochopitelně a nesmyslně platit za nakládání s komunálním odpadem několikrát.

8.6 Varianty výpočtu úhrady nákladů v Evropě

Pro zajímavost uvádím možné varianty výpočtu úhrady v Evropě.⁴²

- Úhrada podle objemu nádoby, frekvence svozu a manipulace s nádobami.
Výše platby se stanovuje na základě průměrných nákladů na svoz a zneškodnění komunálního odpadu a přiměřené výše zisku svozové firmy. Jediným prvkem motivace občanů u tohoto způsobu plateb je možnost volby objemu nádoby, tzn. i výše platby v závislosti na stupni vytrídění sbíraných druhů odpadu.
- Úhrada podle frekvence svozu (známkový způsob)
Výše platby se stanovuje paušálně za odvoz nádoby daného objemu s tím, že frekvenci odvozu rozhoduje občan vylepením předem zakoupené známky. Známkový systém je v porovnání s paušálním poplatkem podle objemu nádoby organizačně náročnější a vede často ke vzniku „černých skládek“. Určitým protiopatřením může být stanovení minimálního povinného odběru známek. Motivačním prvkem pro občany, směřujícím k preferencím odděleného sběru je možnost volby objemu nádoby, tj. výše hodnoty známky.
- Úhrada za počet obsluhovaných osob (kapitační způsob)
Výše platby se stanoví na základě skutečných nákladů svozové firmy rozpočtem na počet občanů v dané oblasti. Úhradu ve stanovené výši platí občan obci, které fakturují svozové služby odborné firmy. Hmotná motivace občanů k oddělenému shromažďování a sběru komunálního odpadu není možná.

⁴¹ Shodně též viz v článku - Dienstbier, F.: Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv. pražské novele zákona o odpadech, České právo životního prostředí 3/2002.

⁴² Mrázek, P. - Kotoulová, Z. - Černík, B.: Systém nakládání s odpady v obci, Praha, MŽP 1998.

- Úhrada za hmotnost nebo objem odpadu (vážní způsob)

Platba za svoz směsného komunálního odpadu je stanovena podle skutečného množství odpadu v nádobě. To je podmíněno identifikací nádob a vážením nádob, resp. měřením objemu odpadu v nádobách v okamžiku vyprazdňování. Úhradu za tuto službu tvoří paušální částka (obvykle 50 %) a variabilní částka podle množství /objemu odpadu v nádobě. Vážení nádob pro směsný komunální odpad v kombinaci s možností sběru využitelných složek včetně bioodpadu vede podle českých zkušeností k 50 % – 80 % snížení výskytu směsného komunálního odpadu.

8.7 Zkušenosti s platbami v zahraničí a v České republice

V úhrnu je svoz odděleně sebraných složek komunálního odpadu prováděných jakýmkoliv způsobem dražší, než svoz směsného komunálního odpadu⁴³. Poznatky z Francie, Itálie a Španělska dokládají 10 % – 20 % snížení množství směsného odpadu ukládaného na skládkách, ale zároveň připouští vyšší náklady na celý systém (v Barceloně o 35 %).

Studie Ministerstva životního prostředí Nizozemska, hodnotící závislost množství směsného komunálního odpadu na způsobu plateb za tuto službu v 32 obcích SRN, Holandska a dalších států došla k těmto závěrům:⁴⁴

- systémy plateb podle množství komunálního odpadu, při zavedení odděleného sběru využitelných složek zdarma, snižují jeho výskyt až o 50 %, používá-li jedna domácnost jednu nádobu na směsný odpad. Pro více domácností napojených na tutéž odpadovou nádobu jsou výsledky méně uspokojivé. V Esslingenu (SRN) bylo po šesti měsíční propagační kampani zaznamenáno snížení množství směsného komunálního odpadu o 26 % pouze zavedením evidence nádob. Po zavedení evidence nádob při svozu směsného komunálního odpadu v kombinaci se známkovým systémem v Herscheidu (SRN) pokleslo množství odváženého komunálního odpadu z 240 na 140 kg na obyvatele a rok, přičemž k očekávanému nárůstu „černých skládek“ nedošlo. V SRN se předpokládá celoplošné zavedení elektronických systémů (evidence nádob a vážení). Město Assen (Nizozemí) zaznamenalo po 2 letech provozu vážního systému snížení množství směsného komunálního odpadu o 26 %. (Zkušenosti z aplikace vážního systému v ČR v Prostějově spolu se zavedením odděleného sběru hovoří o 50 % snížení.),
- u plateb podle počtu nebo objemu nádob bylo zaznamenáno snížení množství směsného odpadu o 15 – 40 %,
- u plateb podle frekvence svozu (známkový systém je míra snížení množství směsného komunálního odpadu cca 20 – 40 %, ale tento systém je v porovnání s paušálními platbami organizačně náročnější. Zavedení známkového systému v části Brém

⁴³ Costs for Municipal Waste Management in the EU – Final Report to Directorate General Environment, European Commission 2003.

⁴⁴ Mrázek, P. – Kotoulová, Z. – Černík, B.: Systém nakládání s odpady v obci. Praha : MŽP 1998.

(SRN) došlo v dané oblasti ke snížení množství směsného komunálního odpadu, avšak v sousedních čtvrtích byl zaznamenán nárůst odpadu. Této tzv. „odpadové turistice“ lze zabránit zavedením uzamykatelných sběrných nádob⁴⁵,

- největší efekt snížení množství směsného komunálního odpadu zaznamenaly pytlivé systémy sběru komunálního odpadu v Holandsku – až o 60 %. (Podobný systém zavedený v území s odděleným sběrem a vážením směsného komunálního odpadu v ČR ve Slavičíně zaznamenal 80 % snížení).

V rámci EU mají náklady na sběr a odstranění komunálního odpadu jednoznačně rostoucí tendenci. Průměrné platby za svoz směsného komunálního odpadu se v SRN od roku 1990 do roku 1996 zdvojnásobily.

Z českých i zahraničních zkušeností se ukazuje, že vedle nezbytných výchovných a propagačních aktivit při přípravě a provozu systému odděleného sběru komunálního odpadu, nejpodstatnějším motivem pro občany ke třídění odpadu je snížení plateb za odvoz směsného odpadu v důsledku jeho nižší produkce.

9 Praxe nakládání s komunálním odpadem. Srovnání situace v České republice, Německu, Holandsku a obecně v EU

Tato kapitola je věnována praktické stránce problematiky nakládání s komunálním odpadem.

Graf zařazený v příloze č. 2 ukazuje, kolik domovního odpadu vedle nebezpečného a jiných druhů odpadů produkují členské země EU⁴⁶. Údaje se vztahují k období 1998 – 2000. Ve vertikální úrovni grafu jsou uvedeny jednotlivé členské státy EU (Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemí, Portugalsko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie) a celkový průměr zemí EU. V horizontální části grafu je pak uvedena produkce domovního, nebezpečného a ostatního odpadu. Z grafu je zřejmé, že průměrné množství domovního odpadu vyprodukovaného osobou za období 1998 – 2000 bylo kolem 500 kg. Ve srovnání s obdobím 1995 – 1997, kdy množství domovního odpadu vyprodukovaného osobou za rok dosahovalo v průměru 400 kg, představuje výše uvedený údaj z grafu podstatný nárůst průměrné produkce domovního odpadu. Pro srovnání uvádím, že množství komunálního odpadu vyprodukovaného v roce 2000 činilo v Praze zhruba 426 Kg na osobu⁴⁷.

V zemích EU si již dávno uvědomili naléhavost situace a snaží se aplikovat pokud možno nejoptimálnější řešení způsobu nakládání s komunálním odpadem, a to jak po stránce legislativní, tak organizačně technické, přičemž značná pozornost je věnována

⁴⁵ Financing and Incentive Schemes for Municipal Waste Management, Case Studies, Final Report to Directorate General Environment, European Commission 2003.

⁴⁶ Zdroj: Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community Waste Legislation for the Period 1998 – 2000, COM (2003)250 final/2 z 27. 6. 2003.

⁴⁷ Údaj je ze Sborníku přednášek z 10. Mezinárodního kongresu a výstavy odpady Luhačovice 2002.

zejména osvětě zacílené na to, aby si občané uvědomili svoji odpovědnost za zachování a spoluvytváření zdravého životního prostředí a aby se maximálně zapojili do systému odděleného sběru využitelných složek komunálního odpadu s tím, že je všeobecně kladen důraz na prevenci vzniku odpadů. Přes všechny snahy zabránit nárůstu množství komunálních odpadů je bohužel nepopiratelnou skutečností, že produkce těchto odpadů má rok od roku vzestupnou tendenci. Evropská agentura životního prostředí uvádí, že v zemích EU v letech 1992 – 1997 představovaly komunální odpady v celkové produkci odpadů 14 %. V České republice představovaly komunální odpady v roce 2000 v celkové produkci odpadů 11 %⁴⁸. Přestože je v zemích EU zdůrazňována nevhodnost likvidace odpadu skládkováním, převážná většina těchto zemí likviduje komunální odpad zejména tímto způsobem. Graf uvedený v příloze č. 1 znázorňuje procentuální zastoupení různých způsobů likvidace domovního odpadu v členských státech EU, tj. v Rakousku, Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Německu, Irsku, Itálii, Lucembursku, Holandsku, Portugalsku, Španělsku, Švédsku, Velké Británii a v EU v průměru. Údaje týkající se recyklace domovního odpadu se velmi liší, a to od 8 % až po 63 %. Pouze pět členských států dosáhlo míry recyklace ve výši kolem 40 % nebo i více (Rakousko, Belgie, Německo, Holandsko a Švédsko) zatímco šest členských států dosáhlo míry recyklace pouze ve výši kolem 10 % nebo i méně (Francie, Řecko, Portugalsko, Irsko, Itálie a Velká Británie). Průměrná hodnota míry recyklace dosahuje 26 %. Spalování s využitím energie převládá v Lucembursku, Dánsku, Švédsku, Holandsku, Francii a Německu. Nicméně jak vyplývá z grafu, nejčastějším způsobem nakládání s komunálním odpadem nadále zůstává skládkování, které se v průměru pohybuje kolem 45 % s tím, že tento způsob dominuje zejména v Irsku, Itálii, Španělsku, Velké Británii a Finsku⁴⁹.

V grafu uvedeném v příloze č. 4 jsou pro srovnání uvedeny údaje týkající se nakládání s komunálním odpadem v České republice v roce 2000. Podobně jako v zemích EU převahuje skládkování a to ve značné míře 68 %. Jiné metody jsou zastoupeny 18 %, spalování 8 % a nejméně je stále zastoupena recyklace, a to pouze 6 %⁵⁰.

Co se praxe nakládání s komunálním odpadem týče, velmi pozitivně hodnotím vysoký stupeň spolupráce mezi jednotlivými obcemi v rámci provincie i mezi provinciemi navzájem mající v Holandsku již dlouhou dobu zavedenou tradici. Díky své studijní stáži v Amsterdamu jsem měla příležitost seznámit se mimo jiné s posláním tzv. AOO – AFVAL

⁴⁸ Údaj je z materiálu MŽP, odboru odpadů nazvaného: „Koncepce odpadového hospodářství České republiky (verze 03)“ z listopadu 2001.

⁴⁹ Zdroj: Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community Waste Legislation for the Period 1998 – 2000, COM (2003)250 final/2 z 27. 6. 2003.

⁵⁰ Údaj je z materiálu MŽP, odboru odpadů nazvaného: „Koncepce odpadového hospodářství České republiky (verze 03)“ z listopadu 2001.

OVERLEGORGAAN - Rady pro odpadové hospodářství se sídlem v Utrechtu. Tato Rada byla založena v roce 1990 z podnětu holandské národní vlády, provincií a obcí a jako cíl si stanovila nalézat společné řešení týkající se problematiky odpadového hospodářství. Od té doby se jednoznačně potvrdila účelnost a funkčnost tohoto orgánu. Výsledkem jeho práce je fakt, že v uplynulých letech se výrazně zabránilo nekontrolovanému nárůstu množství odpadu, více odpadu bylo recyklováno nebo spáleno a výrazně méně odpadu bylo uloženo na skládky. Od 1. ledna 1996 je navíc zakázáno skládkovat odpad, který lze energeticky využít⁵¹. V rámci tohoto orgánu spolupracují však nejen zástupci ministerstva životního prostředí, meziprovinční rady a asociace holandských obcí, nýbrž také zástupci podnikatelského sektoru, ekologických a spotřebitelských organizací. Rada, která svoji pozornost zaměřuje rovněž na organizační a institucionální stránku odpadového hospodářství, se schází osmkrát za rok.

Navíc stejně jako v Německu i v Holandsku existuje pokročilý informační systém pro prevenci a využívání odpadů. Při výše zmíněné Radě pro odpadové hospodářství existuje Centrum pro prevenci a využívání odpadů, které bylo zřízeno, aby sloužilo vládě a má přístup do rozsáhlé dokumentace, která nabízí aktualizovaný přehled nových, rozvíjejících se iniciativ v oblasti prevence odpadů, jejich recyklace a separovaného sběru. S obdobným cílem bylo v České republice ve Výzkumném ústavu vodohospodářském T. G. M. Praha na základě rozhodnutí ministra životního prostředí v roce 2001 zřízeno pracoviště pro výzkumně odbornou metodickou a informační podporu státní správy v oblasti odpadového hospodářství jako samostatná sekce – tzv. Centrum pro hospodaření s odpady.

Domnívám se totiž, že stejně jako pokud možno bezvadný legislativní rámec pro nakládání s odpady, je nutná maximální informovanost všech zúčastněných subjektů a vzájemná spolupráce a ochota diskutovat o nových návrzích a řešeních.

Za stejně přínosnou pokládám existenci úřadu životního prostředí v Amsterdamu, tzv. MILIEDIENST AMSTERODAM, který vypracovává pro městské části v Amsterdamu návrhy na nejoptimálnější řešení úpravy nakládání s domovním odpadem na území těchto samosprávných částí s tím, že jsou to pouze nezávazné návrhy.

Co se situace využitelných složek odpadů týče, v Holandsku se třídí zejména tyto složky: papír/lepenka, sklo a textil. Dále je pozornost věnována kovům, nápojovým obalům a plastům. Postupně je zaváděno většinou holandských obcí, které jsou stejně jako obce v České republice odpovědné za nakládání s komunálním odpadem, rovněž povinné třídění bioodpadu. Největší odezvu však nachází třídění skla a papíru. V roce 1999 dosahovala v Holandsku míra recyklace skla 80 % a papíru 71 %. Podobně vysoká angažovanost fyzických osob při třídění papíru a skla je i v Německu. V tomtéž roce dosahovala míra recyklace skla 85 % a papíru 87 %. V tomtéž roce činila průměrná míra recyklace v zemích EU u skla 55 % a papíru 62 %.⁵²

⁵¹ Brožury z Rady pro odpadové hospodářství v Utrechtu (Afval Overlag Orgaan in Utrecht).

Oddělený sběr s následným využitím vybraných složek komunálního odpadu je rozvinut ve všech vyspělých evropských státech. V České Republice je oddělený sběr složek komunálního odpadu zaváděn převážně ve větších obcích. Při šetřeních provedených v rámci systému EKO-KOM bylo zjištěno, že cca 64 % obcí (cca 90 % obyvatel) provozuje obecní systém třídění odpadů. V roce 1999 dosáhla míra recyklace v České republice v průměru u skla 30 % a u papíru 36 %⁵². Účinnost provozovaných systémů u nás se ve velkých městech a v místech, kde jsou provozována zpracovatelská zařízení již blíží evropskému průměru. Nízkou účinnost systému v jiných obcích lze spatřovat zejména v nedostatečné zahuštěnosti sběrné sítě, nevhodné volbě metod a způsobů sběru, nedokonalé organizaci a propagaci sběru a v minimální stimulaci občanů ke sběru. Nicméně je potěšující, že v posledních letech výrazně vzrůstá čistota odděleného sebraného papíru, skla a plastů ve městech. Bohužel naproti tomu v malých obcích, pokud se tam vůbec oddělený sběr uskutečňuje, sebraný materiál obsahuje vysoké množství nezpracovatelných příměsí. Průměrný obsah nezpracovatelných příměsí v odděleně sbíraném odpadovém papíru a skle a směsném plastu je např. v Praze pouze 5 – 10 %, zatímco v okolních malých obcích až 40 %. Další známou skutečností je fakt, že pokud v okolí sběrných nádob na odkládání využitelných složek komunálního odpadu není rozmístěn dostatek nádob na sběr směsný komunální odpad nebo tyto nádoby nejsou včas a pravidelně vyprazdňovány, obsah nezpracovatelných příměsí v těchto případech dosahuje až 60 %.

10 Závěr

Od počátku bylo smyslem této práce provést zhodnocení právního režimu nakládání s komunálním odpadem v České republice. Předmětné zhodnocení vychází z celkového kontextu nakládání s odpady, vzhledem ke skutečnosti, že komunální odpad tvoří jeho integrální část. Dále jsou v této práci zohledněny evropské právní předpisy, koncepční a politické dokumenty, neboť filosofie a legislativa odpadového hospodářství v jednotlivých členských státech EU má v podstatě z těchto předpisů a dokumentů vycházet. Vzhledem ke skutečnosti, že právní úprava odpadového hospodářství České republiky jako budoucího člena EU by již nyní ve stádiu příprav na vstup do tohoto společenství měla evropské předpisy, koncepční a politické dokumenty včetně uznávaných principů v oblasti práva životního prostředí reflektovat, zabírala jsem se odpadovým hospodářstvím obecně i z tohoto pohledu. Příslušnou pozornost jsem věnovala kromě shora

⁵² Zdroj: Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community Waste Legislation for the Period 1998 – 2000, COM (2003)250 final/2 z 27. 6. 2003.

⁵³ Údaj je z materiálu MŽP, odboru odpadů nazvaného: „Koncepce odpadového hospodářství České republiky (verze 03)“ z listopadu 2001.

uvedených dokumentů dále zejména klíčovým pojmům této práce, tj. pojmu odpad a komunální odpad na evropské úrovni, v jednotlivých třech českých zákonech o odpadech a pro zajímavost v Německu, jehož právní úprava byla v mnoha případech výraznou inspirací při přípravě zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Po zhodnocení definic těchto pojmů jednoznačně dospívám k závěru, že nejspokojivější definici rozhodně přinesl až zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech. S jistými pochybnostmi, a to ve světle zmiňovaného rozsudku Evropského soudního dvora, se domnívám, že stávající definice odpadu také nejlépe odpovídá evropské definici odpadu. Dále se domnívám, že za dobu 10 let, v jejímž průběhu došlo k přijetí již třetího zákona o odpadech, který komplexně upravuje problematiku odpadového hospodářství, byl učiněn výrazný pokrok v tomto směru. Stávající zákon s jistými drobnými nedostatky, které zřejmě vznikly nepřesným překladem do českého jazyka⁵⁴ plně respektuje evropskou právní úpravu. Právní úprava režimu nakládání s komunálním odpadem se dle mého mínění rovněž rozumně ustálila a představuje, v současné době s jistými nedostatky uvedenými v kapitole 7.3 po všech stránkách přijatelné řešení. Naopak za nevyhovující pokládám stávající právní úpravu v oblasti odpadového hospodářství, co se týče způsobů plateb fyzických osob obci za nakládání s komunálním odpadem, a to z důvodů uvedených v kapitole 8.4 a 8.5. Tato nevyhovující právní úprava mě vybízí k otázce, zda celorepublikově nevyužít kombinaci systému místního poplatku a poplatku tak, aby bylo právní úpravou znemožněno fyzickým osobám vyhnout se alespoň minimální paušální platbě za produkováný komunální odpad a současně neupřít platbám za komunální odpad funkci ekonomického nástroje stimulujícího občany k snížení produkce a naopak k zvýšení třídění těchto odpadů. Místní poplatek by mohl sloužit k výběru určité maximální paušální částky, kterou by obce mohly vybírat od občanů, kteří by v ní měly trvalý pobyt s tím, že tato platba by zahrnovala náklady na svoz zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, určeného minimálního objemu vyprodukovaného komunálního odpadu na osobu a rok. Tato paušální platba formou místního poplatku by mohla být dále obcí doplněna platbou ve formě poplatku diferencovanou dle objemových či hmotnostních kritérií vyprodukovaného komunálního odpadu konkrétní osobou s tím, že obec by určila dle konkrétních místních oprávněných nákladů spojených s komunálním odpadem, jaký objem či jaká hmotnost vyprodukovaných odpadů by s ohledem na zaplacení paušální částky formou místního poplatku nepodléhala již dalšímu zaplacení.

Za obecně nejspokojivější způsob plateb za nakládání s komunálním odpadem znemožňující skutečným producentům odpadu uniknout těmto platbám pokládám řešení, kdy by spotřebitel již v okamžiku koupě výrobku uhradil současně náklady spojené s následným nakládáním z něho vzniklého odpadu. V důsledku toho by se na financování těchto nákladů nejvíce podílely ty subjekty, které by zakoupily nejvíce zboží, a tudíž

⁵⁴ Viz upozornění na nepřesnosti v příloze zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech., kde jsou stanoveny způsoby využití odpadu.

vyprodukovaly i nejvíce odpadů. Toho by se dosáhlo tím, že by povinnost postarat se o nakládání s odpady vzniklými z jejich výrobků byla přenesla na jejich výrobce či distributory a bylo by na těchto subjektech jakým způsobem, zřejmě formou sdruženého plnění pomocí jiných právnických osob, této své povinnosti dostojí. Tento přístup by důsledně naplňoval princip odpovědnosti producenta. V současné době zodpovídají za nakládání s komunálním odpadem v zemích Evropské unie převážně obce. Evropská unie si však vytyčila v již zmiňovaném Šestém Akčním programu větší odpovědnost producentů výrobků, tzn. úvahy a příslušná legislativa směřovaná v budoucnu tímto směrem není vyloučena. V nedávné době, konkrétně dne 27. 1. 2003, byla přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES o odpadu z elektrických a elektronických zařízení zavádějící obligatorní odpovědnost jejich producentům za nakládání s nimi i poté, co se stanou odpadem. Na obdobném principu je založena i Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES o autovracích ze dne 18. 9. 2000. Smyslem přijetí těchto směrnic je mimo jiné zahrnout náklady odpadového hospodářství do ceny výrobku, a tak stimulovat výrobce určených výrobků snižovat náklady na opětovné použití a využití svých výrobků, např. zlepšováním vnější podoby či materiálu tak, aby více umožňovaly jejich následné využití. Dále je třeba poukázat na skutečnost, že uspokojivé řešení problematiky nakládání s komunálním odpadem vždy vyžaduje zapojení a kombinaci různých druhů ekonomických, legislativních, administrativních, informačních i dobrovolných nástrojů a stanovení cílů, jichž má být dosaženo. Co se cílů týče, ty jsou celkem jasně vymezeny v evropských i národních politických dokumentech a právních předpisech EU. Obecná shoda panuje i na vymezení nástrojů k realizaci těchto cílů. Poněkud nesměle a opatrně však členské státy aplikují shora uvedené nástroje, zejména ekonomické. Bez důsledné a praktické aplikace ekonomických nástrojů však není možné, dle mého názoru, úspěšně dosáhnout cílů stanovených v odpadovém hospodářství. Toto ostatně potvrzují i závěry Šestého Akčního programu, který vybízí k jejich výraznější aplikaci. Vhodným stimulem podporujícím využití komunálního odpadu se ukazuje zvyšování sazeb za ukládání komunálního odpadu na skládky. V České republice se výrazně tyto poplatky v posledních letech zvýšily a zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, dále předpokládá jejich zvyšování. Obávám se však, že tyto poplatky jsou stále velmi nízké, což samozřejmě opětovně povede k preferování skládkování odpadu. Jako vhodný stimul k podpoře využití vyprodukovaných odpadů a podnikatelských subjektů zabývajících se využitím odpadů pokládám právní úpravu, která by daňově zvýhodňovala tyto podnikatelské subjekty a dále uvalila daň na využití primárních zdrojů surovin. S tím také souvisí nutnost vytvořit podnikatelským subjektům vedle daňových úlev další odpovídající podmínky ze strany státu, zejména jasnou koncepci v oblasti odpadového hospodářství a stabilní právní prostředí. Daňová zvýhodnění, která jsou v současnosti upravena obecně platnými předpisy, jsou poměrně obsáhlá, avšak z hlediska účinnosti mají v odpadovém hospodářství doplňkový význam. Zákonem č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění, jsou od daně osvobozeny příjmy ze zařízení na

výrobu a využití bioplynu a biomasy, odčitatelnou položkou základu daně je 15 % pro vstupní ceny třídících a úpravárenských zařízení na zhodnocení druhotných surovin. Podle zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, v platném znění, podléhají snížené sazbě daně dřevěné piliny a z nich vyrobené brikety, papírové výrobky vyrobené ze 70 % z recyklovaných surovin, tepelná izolace ze sběrového papíru, bioplyn. Zákonem o dani z nemovitostí jsou od daně osvobozeny stavby a pozemky k úpravě odpadů pro další využití, k rekultivaci skládek odpadů, pro třídění a sběr odpadů, pro tepelné, biologické, chemické a fyzikální zneškodňování odpadů, pro skládky odpadů, splňující podmínky provozu stanovené legislativou, pro generátory bioplynu. Výrazným ekonomickým stimulem k oživení trhu s druhotnými surovinami a k podnícení zájmu o výrobky převážně z těchto surovin by dle mého názoru bylo, pokud by u nich došlo ke snížení sazby daně z přidané hodnoty na 5 %. Do budoucna lze očekávat bohužel ale zcela opačný přístup. Se vstupem do EU bude Česká republika povinná respektovat Směrnici Evropské komise 77/388/EHS, která v příloze uvádí seznam zboží a služeb, u kterých lze uplatnit sníženou sazbu daně z přidané hodnoty. V tomto seznamu však výrobky šetrné vůči životnímu prostředí uvedeny nejsou.⁵⁵ Pevně věřím tomu, že v souvislosti s vyzdvížením úlohy ekonomických nástrojů v Šestém Akčním programu však EU nebude odkládat novelizaci shora uvedené směrnice a zařadí ekologicky šetrné výrobky na předmětný seznam.

Za jeden z dalších neopominutelných nástrojů v oblasti nakládání s komunálními odpady řadím dále ekologickou výchovu dětí a mládeže ve školách, které by tak měly získat dostatek informací o přednostech sběru využitelných složek a zvláště nebezpečných složek komunálního odpadu. Výsledkem ekologické výchovy je poté mimo jiné i skutečnost, že odděleného sběru těchto druhů odpadů se v důsledku toho pak více zúčastňují i jejich rodiče.

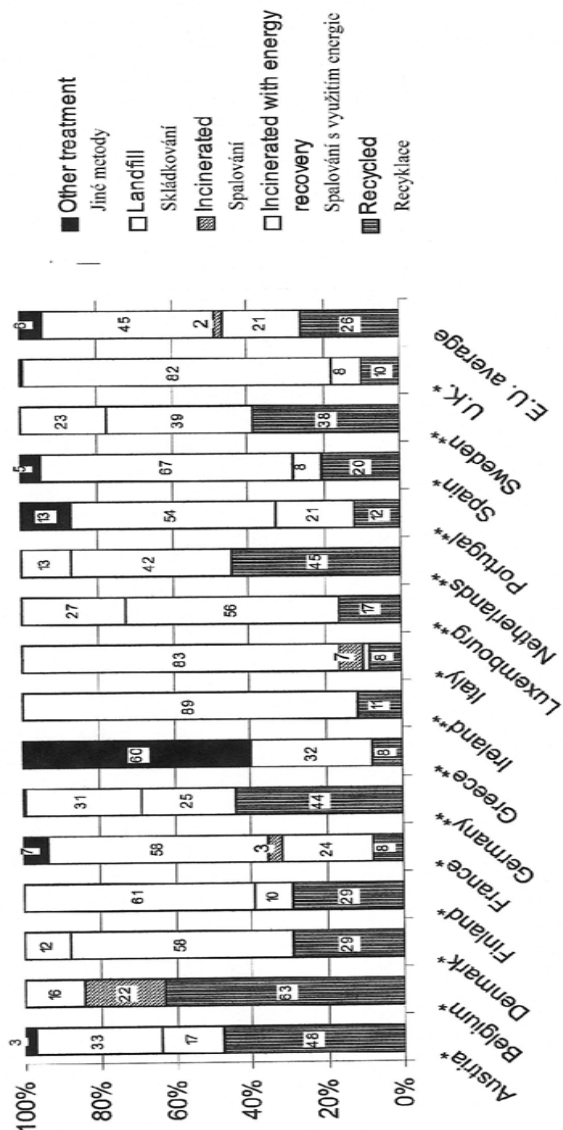
Na závěr uvádím klíčové problémy v oblasti nakládání s komunálním odpadem, které nadále přetrvávají. Jsou jimi:

1. prevence vzniku odpadů se neprosazuje v potřebné míře, schází ekonomická stimulace,
2. hierarchie nakládání s odpady není v praxi respektována, převažuje odstraňování odpadů nad jejich využíváním. V současném prostředí tržního hospodářství nejsou vytvořeny podmínky, zejména ekonomické, pro konkurenceschopnost materiálového využití odpadů, zejména recyklovaných výrobků,
3. oddělené shromažďování odpadů v komunální sféře je nedostatečné. Nejvíce problémové složky jsou především biologicky rozložitelné odpady, odpady obalů, plasty.

⁵⁵ Zdroj: Zpravidaj MŽP 9/2003.

Problematika nakládání s komunálním odpadem není na evropské úrovni zatím nijak jednotně řešena, ale po srovnání s právní úpravou i praxí členských zemí Evropské unie lze konstatovat, že Česká republika za nimi nijak výrazně nezaostává a že byly po přijetí právní úpravy zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších právních předpisů a zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, položeny dobré základy v této oblasti.

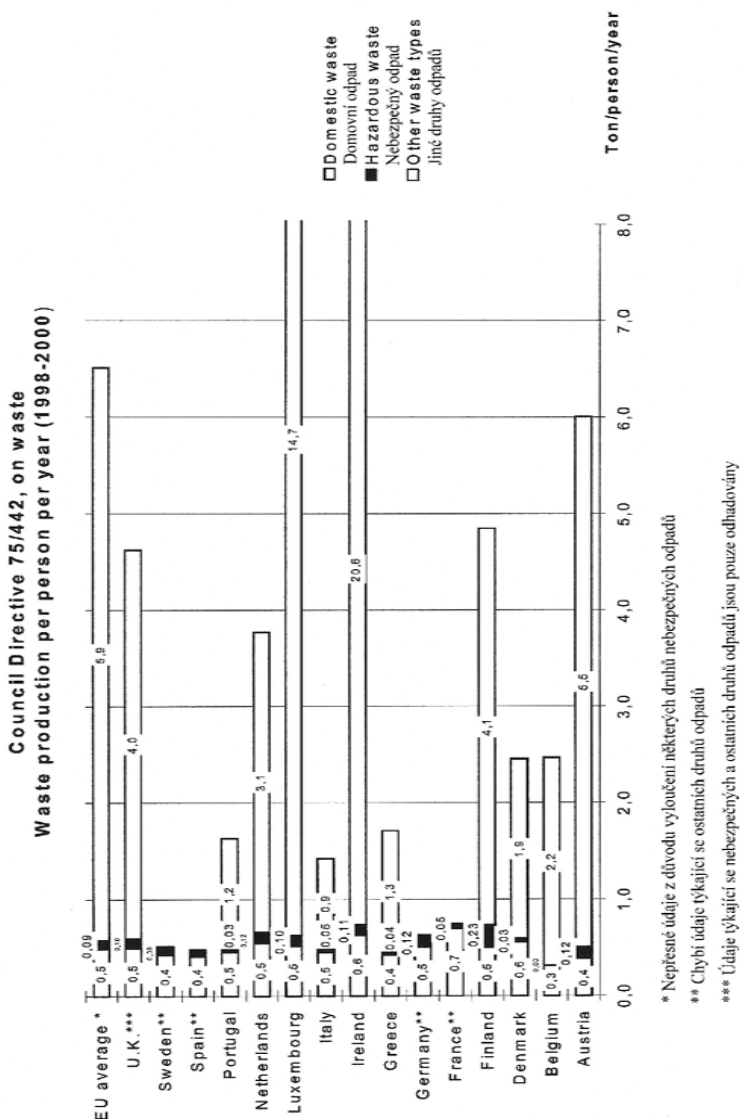
Příloha č. 1: Způsoby likvidace domovního odpadu v členských státech EU

Council Directive 75/442 on waste, Domestic waste
1999-2000

* Rok 1999 ** Rok 2000

Zdroj: Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community Waste Legislation for the Period 1998-2000, COM (2003) 250 final/2 z 27.6.2003

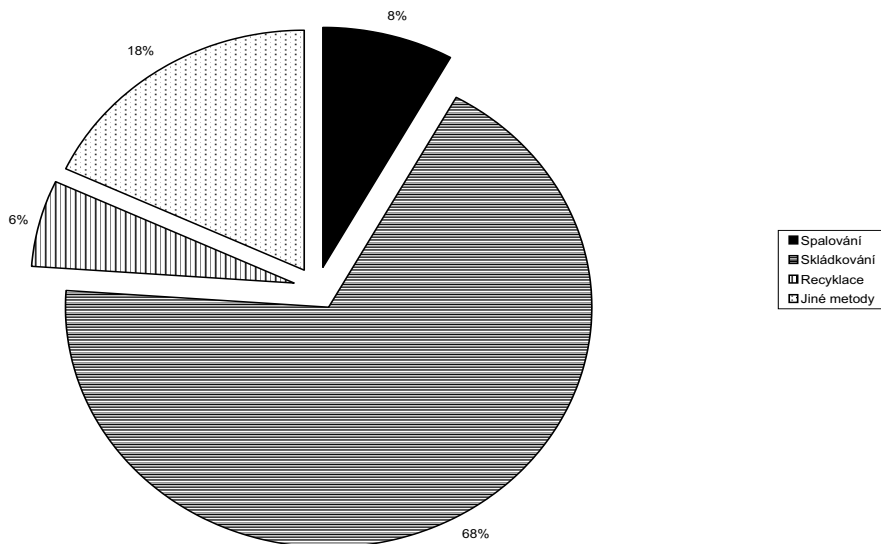
Příloha č. 2: Produkce domovního odpadu v členských státech EU



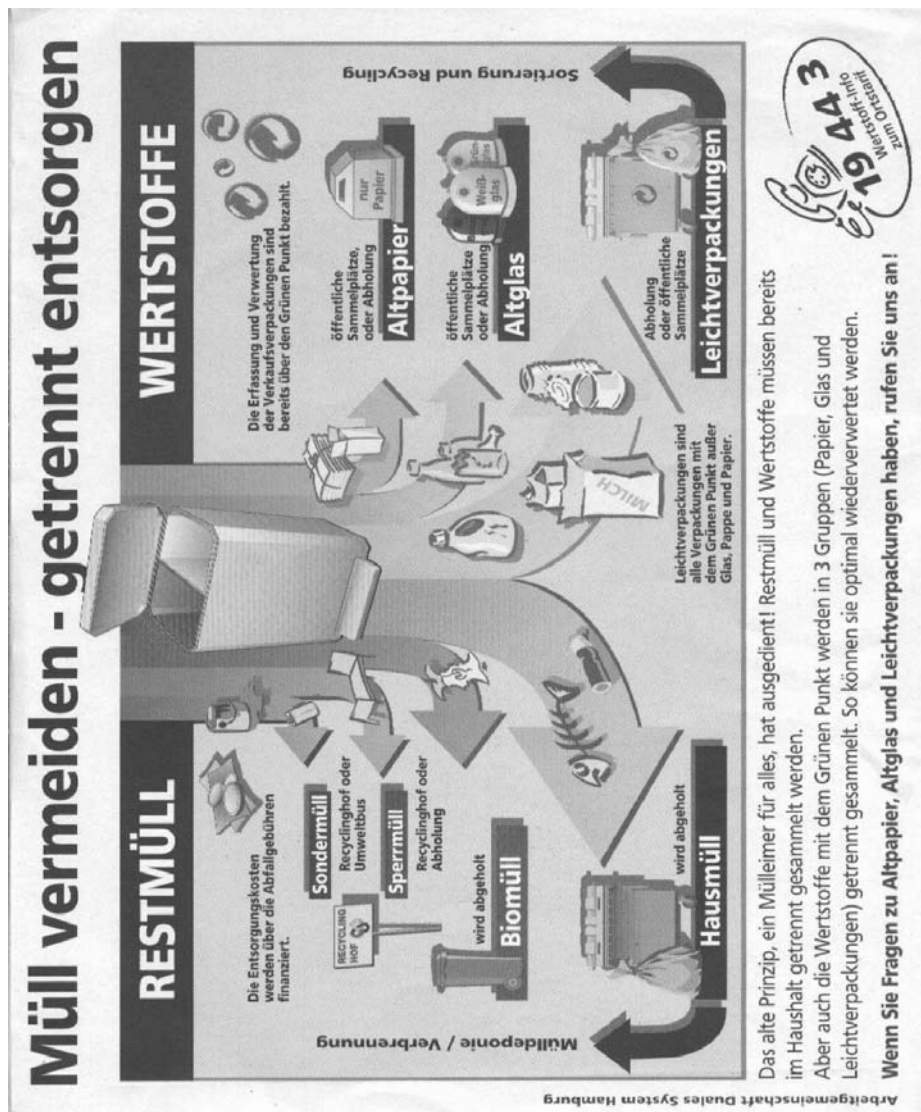
Zdroj: Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community Waste Legislation for the Period 1998-2000, COM (2003) 250 final/2 z 27.6.2003

Příloha č. 3: Požadovaný rozsah recyklace a využití obalového odpadu

OBALY	31.12.2002		31.12.2003		31.12.2004		31.12.2005	
	A	B	A	B	A	B	A	B
	%	%	%	%	%	%	%	%
Z papíru	30	35	35	45	40	50	45	55
Ze skla	32	32	50	50	65	65	80	80
Z plastů	10	12	10	15	12	20	15	25
Z kovů	11	11	15	15	20	20	25	25
CELKEM	25	30	32	39	38	45	45	52

Příloha č. 4: Způsoby likvidace komunálního odpadu v ČR v roce 2000

Příloha č. 5: Úkoly veřejnoprávního subjektu a DSD v oblasti likvidace komunálních odpadů



Seznam použité literatury

Česká literatura

1. Altman, V.: Odpadové hospodářství, Česká zemědělská univerzita v Praze Fakulta technická 1996.
2. Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí. 1. vydání, Praha, C. H. Beck 2003.
3. Drobník, J. - Damohorský, M.: Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související. 3. vydání, Praha, C. H. Beck 1999.
4. Drobník, J. - Škoda, L. - Damohorský, M.: Zákon o odpadech a předpisy související - Zákony s poznámkami, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 1997.
5. Dienstbier, F.: Komunální odpad v novém zákoně o odpadech, České právo životního prostředí 2/2002.
6. Dienstbier, F.: Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv. pražské novele zákona o odpadech, České právo životního prostředí 3/2002.
7. Dobiášová, H.: Několik úvah nad novou právní úpravou nakládání s odpady, České právo životního prostředí 1/2002.
8. Jirásková, I.: Nové kompetence a povinnosti. Zákon o odpadech a obce, Odpady 10/2001.
9. Jirásková, I. – Sobotka, M.: Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy, Praha, Linde Praha, a.s. 2002.
10. Jirásková Z. – Šneberková A.: Vše o novém místním poplatku za komunální odpad, Hradec Králové, Ekonomická a informační agentura 2001.
11. Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy, Praha, Linde Praha a.s. 2001.
12. Kropáček, I.: Zpracování vybraných úseků problematiky odpadového hospodářství ČR formou varianty „Zelené zrcadlo“ pro potřeby zpracování návrhu Plánu odpadového hospodářství České republiky (POH ČR) 2002.
13. Kuraš, M.: Odpady, jejich využití a zneškodňování, Praha, VŠCHT 1994.
14. Materiál MŽP, odbor odpadů nazvaný: „Koncepce odpadového hospodářství České republiky (verze 03)“ z listopadu 2001.
15. Sborník přednášek z 10. Mezinárodního kongresu a výstavy odpady Luhačovice 2002.
16. Státní politika životního prostředí, MŽP, Praha 2001.
17. Římanová D.: Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, včetně prováděcích předpisů s komentářem. 1. vydání, Praha, Polygon 2002.
18. Vedral, J.: Několik poznámek k novému zákonu o odpadech z pohledu obcí, České právo životního prostředí 2/2002.
19. Zpravodaj MŽP 3/2002.
20. Zpravodaj MŽP 9/2003.

Zahraniční literatura

1. A Community strategy for waste management, SEC (89) 934 z 18. září 1989.
2. Bender, Ben - Sparwasser, Reinhard - Engel, Rüdiger: Umweltrecht - Grundzüge des öffentlichen Umweltschutrecht, Müller, Heidelberg 1995.
3. Brožury z Rady pro odpadové hospodářství v Utrechtu (Afval Overlag Orgaan in Utrecht).
4. Communication from the Commission – Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste, COM (2003) 301 Final z 27.5.2003.
5. Cost - benefit Analysis of the Different Municipal Solid Waste - Management Systems, Objectives and Instruments for the Year 2 000, Brussels, Official Publications of the European Communities 1994.
6. Costs for Municipal Waste Management in the EU – Final Report to Directorate General Environment, European Commission 2003.
7. Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme.
8. Elements for the Cost - effective Plastic Waste Management in the EU, Objectives and Instruments for the Year 2 000, Brussels, 1994.
9. Financing and Incentive Schemes for Municipal Waste Management, Case Studies, Final Report to Directorate General Environment, European Commission 2003.
10. Kloepper Michael: Umweltrecht, München, C. H. Beck 1998.
11. Kunig/Paetov/Versteyl: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), München, Kommentar Verlag C. H. Beck 1998.
12. Programme on Separate Collection of Household Waste (Sub - programme of the Action Programme on Dry Components Waste Separation), Utrecht, Waste Management Council 1995.
13. Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community Waste Legislation for the Period 1998 – 2000, COM (2003)250 final/2 z 27.6.2003.
14. Seerden, René - Heldweg, Michael: Comparative Environmental Law in Europe, an Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States, Makler Uitgevers Antwerpen - Apeldoorn 1996.
15. Ten Brummeler, Eric: Dry anaerobic digestion of the organic fraction of Municipal Solid Waste, Wageningen Agricultural University, 1993.
16. Umweltbehörde - Freie und Hansestadt Hamburg: Abfallwirtschaftsplan - Siedlungsabfälle, Hamburg 1995.
17. Umweltbehörde - Freie und Hansestadt Hamburg: Umweltatlas, Hamburg 1997.

Internetové prameny

1. www.env.cz (Ministerstvo životního prostředí).
2. www.ceu.cz (Český ekologický ústav).
3. www.vuv.cz (Výzkumný ústav vodohospodářský T.G. Masaryka).
4. www.europa.eu.int (Server EU).

Summary

The aim of this work is to analyse the legal arrangement of the municipal waste management in the Czech Republic. This analysis comes out of the whole context of the waste management with regard to the fact that municipal waste is an integral part of waste. Furthermore, the EU legislation, conception and political documents (particularly Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme) are taken into consideration. A brief survey of legal arrangement in Czech waste acts since 1991 to 30. 9. 2003 is given and simultaneously more detailed survey in relation to municipal waste problems. An attention is devoted especially to key words as for waste and municipal waste and also to payments for treatment of municipal waste ensured by municipalities. A producer responsibility principle is supported in this work as one of the most effective and fair principles applied in this sphere. Practice of municipal waste management is depicted and comparison of the situation in the Czech Republic, Germany, the Netherlands and as a whole in EU is presented. In the conclusion, the need of tax changes and an application of effective economic instruments is emphasized.



JUDr. Ivana Hrušová

je absolventkou Právnické fakulty UK v Praze.

V současné době zastává funkci

vedoucí právního oddělení

odboru životního prostředí Magistrátu Hl. m. Prahy.





Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA



United Nations Environment Programme (UNEP) a jeho úloha v celosvětové ochraně životního prostředí

Organizace spojených národů (OSN) jako klíčová celosvětová organizace podporující mír a spolupráci mezi jednotlivými státy světa má svá sídla ve čtyřech světových městech. Kromě hlavního centra v New Yorku se další dvě sídla nachází v Evropě – ve Vídni a v Ženevě. Posledním městem, které hostí OSN je středoafriická metropole Nairobi. Nairobské sídlo je jediným sídlem této organizace na africkém kontinentu a současně také jediným zastoupením OSN v některé rozvojové zemi.

V Nairobi současně sídlí i jedna ze speciálních agentur OSN – **United Nations Environment Programme (UNEP)**¹, která je považována za klíčový orgán OSN pro ochranu životního prostředí.

V roce 1972 se ve Stockholmu konala z hlediska snah o globální ochranu životního prostředí přelomová konference OSN o životním prostředí pro člověka. Na konferenci byla přijata tzv. Stockholmská deklarace, která mj. apeluje na spolupráci států v oblasti ochrany životního prostředí a konkrétně také na spolupráci při přijímání norem mezinárodního práva týkající se odpovědnosti a kompenzací obětem znečištění a jiných škod na životním prostředí způsobených činnostmi v jurisdikci nebo kontrole států do oblastí mimo jejich jurisdikci.²

Samotný Program byl zřízen ve stejném roce, a to rezolucí Valného shromáždění OSN č. 2997 nazvanou Institucionální a finanční opatření pro mezinárodní spolupráci v oblasti životního prostředí. Rezoluce zakotvila především základní strukturu programu, která je následující:

Řídící výbor (Governing Council) – je složen z 58 členů volených Valným shromážděním na tříleté funkční období.³ Výbor nese hlavní odpovědnost za činnost Programu a mezi jeho konkrétní úkoly patří např. vydávání pravidelných zpráv o provádění programů na ochranu životního prostředí v systému OSN.

Sekretariát (Environmental Secretariat) – v jeho čele stojí Výkonný ředitel Programu, kterého volí Valné shromáždění na základě nominace generálního tajemníka OSN na čtyřleté funkční období. V této funkci nyní stojí Klaus Töpfer⁴ (nyní již v 2. funkčním období, poprvé byl zvolen výkonným ředitelem Programu v únoru 1998), který současně působí jako generální ředitel úřadu OSN v Nairobi.

¹ V textu bude dále používána zkratka Program.

² Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (princip 22).

³ Při první volbě členů Řídícího výboru (na 2112. plenárním zasedání Valného shromáždění, 15. 12. 1972) pro rok 1973 bylo mezi 58 zvolenými členy i tehdejší Československo.

Fond (Environmental Fund) – je založen na dobrovolných příspěvcích členů programu. Z fondu jsou financovány zejména aktivity na poli regionálního i globálního monitoringu životního prostředí, vědy a výzkumu, výměny a šíření informací apod. Fond nedává prostředky na činnost samotného Programu – ta je financována z rozpočtu OSN.

Není asi třeba zvláště zdůrazňovat, že Program byl v uplynulých třech desetiletích (a ještě více v průběhu 90. let až dodnes) hlavním motorem rozličných iniciativ v oblasti ochrany životního prostředí na půdě OSN, ať už se jednalo o přípravu summitů na úrovni hlav států a šéfů vlád (Rio de Janeiro 1992, Johannesburg 2002), ale i v zajišťování pro laičtější veřejnost méně viditelných aktivit, zejména v oblasti sjednávání mnohostranných mezinárodních smluv (Montrealský protokol, Basilejská konvence, Úmluva o biodiverzitě apod.).

Jednou z priorit Programu je například koordinace celosvětového úsilí k ochraně biodiverzity. V rámci těchto aktivit se Program podílí na konkrétních opatřeních při ochraně více než 30 000 celosvětově ohrožených druhů. Ostatně ochrana biodiverzity je uvedena mezi pěti oblastmi, které jsou celosvětově prioritní z hlediska udržitelného rozvoje a které se někdy označují termínem **WEHAB**, což je složenina z počátečních písmen označujících v angličtině právě tyto oblasti – **w**ater (voda), **e**nergy (energie), **h**ealth (zdraví), **a**griculture (zemědělství) a **b**iodiversity (biodiverzita). Byly vytyčeny přímo generálním tajemníkem OSN Kofi Annanem již před summitem v Johannesburgu jako sféry, které jsou při ochraně životního prostředí pokládány ze strany OSN za klíčové pro nové iniciativy a závazky v globálním měřítku.

Z organizačního hlediska se Program člení na několik divizí – jednou z nich je Divize politiky rozvoje a práva (Division of Policy Development and Law). Smyslem divize je umožnit členům Programu prohlubovat v reakci na problémy životního prostředí integrovanou a v maximální možné míře jednotnou politiku, posilovat význam práva na ochranu životního prostředí a tak zlepšit dodržování a prosazování právních nástrojů v ochraně životního prostředí. Těchto cílů je dosahováno zejména těmito konkrétními aktivitami:

- analýzy, přehledy a zpracovávání politik vztahujících se k ochraně životního prostředí a formování globálnějších politických postojů v této oblasti,
- posilování nástrojů (zejména právních a ekonomických) a institucí,
- podpora koordinace postupů v oblasti ochrany životního prostředí spolu s výměnou informací, a to jak uvnitř tak vně systému OSN,
- podpora většího zastoupení nevládních organizací, soukromého sektoru a dalších zájmových skupin při tvorbě a realizaci politik vztahujících se k ochraně životního prostředí.

⁴ Klaus Töpfer působil v letech 1987 – 1994 jako federální ministr životního prostředí, ochrany přírody a jaderné bezpečnosti v německé spolkové vládě. Významnou měrou se tehdy podílel na zavedení recyklačního systému známého jako „Zelený bod“ či na zákonech, které zakazovaly používání látek nebezpečných životnímu prostředí a ozónové vrstvě.

Tato divize v roce 2002 například zajišťovala doposud nejreprezentativnější setkání soudců, kteří rozhodují spory týkající se životního prostředí – Sympozium soudců o udržitelném rozvoji a úloze práva. Sympozium se konalo v srpnu 2002 a zúčastnili se jej soudci ze soudů různých stupňů, a to z více než 60 zemí⁵, včetně soudců mezinárodních soudů a tribunálů. Stejně jako Světový summit o udržitelném rozvoji (který se konal v září 2002) toto sympozium proběhlo v Johannesburgu. Na jeho závěr přijali účastníci tzv. Johannesburgské principy o úloze práva a udržitelném rozvoji⁶, které se následně staly jedním z dokumentů Světového summitu.

Pod patronátem Divize politiky rozvoje a práva se v Nairobi ve dnech 24. listopadu – 5. prosince 2003 uskutečnil **Šestý globální školicí program v oblasti analýz environmentální politiky a práva** (Sixth UNEP Global Training Programme in Environmental Policy Analysis and Law), jehož se autor tohoto článku zúčastnil. Obdobné programy se konají již od roku 1993, vždy každé 2 roky.

Program zahrnoval 55 účastníků z 50 zemí. Převažovali účastníci pocházející z veřejného sektoru (zejména z ministerstev, do jejichž gesce spadá v příslušných zemích ochrana životního prostředí), ale zastoupena byla i vědecká sféra, nevládní organizace a prostřednictvím několika advokátů i soukromý sektor. Ze strany pořadatelů byla zajištěna účast mnoha špičkových osobností, kteří se zabývají právem životního prostředí a kteří působili jako lektori. Co se formy programu týče, záměrně bylo zvoleno více metod. Kromě prezentací lektorů byl důraz kladen na co nejaktivnější zapojení účastníků samotných. K tomu účelu sloužily zvláštní prezentace přednášené jednotlivými účastníky (autor článku přednášel prezentaci na téma „Legislativní přístup k udržitelnému rozvoji“) a pak také práce ve skupinách, kde se řešily praktické úkoly týkající se přípravy a aplikace mezinárodních smluv v oblasti ochrany životního prostředí. Velmi přínosná byla např. simulace sjednávání fiktivní mezinárodní smlouvy mezi několika státy o ochraně jezera a s ním spojených druhů nebo simulace jednání soudu, jehož úkolem bylo rozhodnout konkrétní věc týkající se znečištění řeky.

Podrobnější informace o školicím programu budou předmětem článku, který se objeví v některém z příštích čísel časopisu.

♠
Mgr. Libor Dvořák
legislativní odbor MŽP
♠

⁵ Z evropských zemí zde bylo zastoupeno Rusko, Rumunsko, Slovensko, Řecko, Belgie, Itálie a Francie.

⁶ Johannesburg Principles on the Role of Law and Sustainable Development.

Poznámky z konference „Environmental Crime in Europe“ (27. – 28. 11. 2003)

Předmětem této konference byla problematika trestné činnosti páchané proti životnímu prostředí v Evropě. První z úvodních řečí pronesla Margot Wallstrom, komisařka EK pro životní prostředí. Dále se v úvodu konstatovalo, že trestní činnost proti životnímu prostředí má v Evropě vzestupnou tendenci. Situaci lze bohužel charakterizovat větou „Environmental crime – low risk high profit“ (při environmentální trestní činnosti hrozí malé riziko, ale zisk je vysoký). Na této konferenci se hledaly cesty k řešení této situace a rozebíraly se útoky na jednotlivé složky životního prostředí a zkušenosti jednotlivých států EU i přistupujících států ze střední a východní Evropy.

Tématicky byla konference rozdělena do pěti bloků, z nichž první se věnoval zhodnocení věcné nezbytnosti trestněprávní ochrany dílčích oblastí životního prostředí. Další část byla věnována systému sankcí ve věcech práva životního prostředí a poukázala zejména na odlišnosti systému trestněprávního a administrativně právního. Na toto téma navázal blok týkající se organizované trestné činnosti a zejména možnostmi jejího postihu na mezinárodní úrovni (samostatná prezentace byla provedena zástupcem EUROPOLU). Ve čtvrté části byly prezentovány národní přístupy k deliktní ochraně životního prostředí. Závěr konference byl věnován výhledům do budoucnosti, možnostem sblížování práva členských států v této oblasti, jakož i otázce existence mezinárodního katalogu obsahujícího výčet trestných činů proti životnímu prostředí, který by byl závazný na celém území EU. V rámci diskuse byly vzneseny i některé koncepční dotazy k tomu, zda vůbec se EU vydala svým rámcovým rozhodnutím 2003/80/JHE tou správnou cestou. Toto téma zůstalo otevřeno, ale v každém případě byla vyzdvížena nezbytnost přísnější a efektivnější ochrany životního prostředí, přičemž cesta ochrany prostřednictvím trestního práva se jeví jako vhodný prostředek.

1. Mezinárodní obchod s ohroženými druhy

Prvním bodem byla diskuse o trestných činech na úseku ochrany ohrožených druhů rostlin a živočichů regulací mezinárodního obchodu s nimi. Největší problém na úseku této trestné činnosti plyne z jejího úzkého vztahu k ekonomickým aspektům, kdy právě větší ohrožení daného druhu dále zvyšuje jeho peněžní hodnotu na trhu. V EU je pramenem práva zejména nařízení Rady 338/97/EHS. Na konferenci bylo konstatováno, že v EU je značné procento obchodu se savci a ještě mnohem více s ptáky provozováno nelegálně. Tato trestná činnost často souvisí s pašováním drog. V Belgii 20% uvězněných (za trestní delikty CITES) současně s tím pašovalo drogy. V Itálii je největším problémem distribuce falešných povolení k dovozu nebo k vývozu (permity).

Právě v této oblasti trestné činnosti je nezbytná potřeba efektivní přeshraniční spolupráce. Jedná se o nelegální aktivity, které ohrožují celosvětovou biodiverzitu a jejich dopady (zejm. vyhubení určitého druhu) jsou nenapravitelné.

2. Odpady

Důležitou součástí prevence je řádná evidence odpadů, zástupci jednotlivých zemí si vyměňovali své zkušenosti s ní – je málo dat, narůstá počet opuštěných vozidel, bylo uvedeno, že náklady na odstranění těchto odpadů v EU činí průměrně 200 mil. EUR za rok a ve Velké Británii cca 100 až 150 mil. liber. Vedle autovraků je veliký problém s odpadem v podobě ojetých pneumatik a dále nelegální vyvážení odpadů do prostředí pomocí vyklápěcích vozů.

Ve Velké Británii od počátku 21. století stále stoupá počet obžalob, stejně tak počet pokut za administrativní delikty. Touto činností se ve Velké Británii zabývá „Environmental Agency“, k níž je přidružen „Enforcement environmental crime servis“ a přídatné vyšetřovací služby. Vede též kampaně (včetně preventivních) a vydává studie. Vydatně pomáhá též Impel, který má speciální program: „Threat assesment project“, a Interpol, popř. UNEP. Je třeba vytipovat si priority a široce spolupracovat.

3. Ozón

Jedná se o problémy v rámci přeshraniční přepravy látek poškozujících ozónovou vrstvu Země (CFC, halony, atd.). Problém existuje zejména u rozvojových zemích. Řešení ochrany ozónové vrstvy jde ruku v ruce s dostupností látek/chemikálií se stejnými účinky, ale šetrnějších vůči životnímu prostředí.

Je nutno dodat, že v zásadě již v současné době existují systémy, které mají zajistit dodržování mezinárodních protokolů (zejm. Montrealský protokol), jedná se např. o systém licencí ke kontrole dovozu a vývozu a označování výrobků, ale zásadní problém je právě v prosazování práva, kde chybí jednak kapacita vynucujících subjektů, tak účinné a dostatečně odstrašující normy. V tomto směru je třeba uvést, že základní úkoly v této oblasti plynou pro celní orgány, které by tak měly sehrát základní roli v rámci prevence a ochrany před nelegálním přeshraničním obchodem s těmito látkami.

4. Ilegální těžba dřeva

Dřevo se ilegálně těží a dopravuje do EU zejména z Ruska, Estonska, Litvy, Kanady, rovněž dříví tropické – z Indonésie, Malajsie, Brazílie, Kamerunu (z těchto zdrojů tropického dřeva jsou téměř tři čtvrtiny obchodovány nelegálně).

Nelegální těžba má za důsledek jednak narušení ekosystému, vede ke ztrátě biodiverzity a narůstá nebezpečí skleníkového efektu (carbon sink). Vedle toho má negativní dopady na sociální systémy v rozvojových zemích, kde dochází ke změnám ve struktuře krajiny a jsou narušována původní obydlí. Stejně jako ostatní trestná činnost vede ke korupci a znamená veliké ekonomické ztráty (neodvedené daně).

Pro kontrolu legálně dovezeného dřeva bude potřeba zřídit systém licencí pro vývoz. Již nyní jsou certifikáty FSC, EC FLEGT. Bude nutná verifikace legálnosti stejně

jako u exemplářů CITES nebo u diamantů. Navrhuje se uzákonit licence na dřevo i na výrobky ze dřeva.

Varujícím signálem je, že ač většina zdrojů dřevin je mimo EU, tak je to právě EU, která vytváří největší poptávku po tomto materiálu. To, co může být ilegální v zemi původu již není jako nelegální postihováno v zemi spotřebitele, což opět naznačuje nezbytnost mezinárodní kooperace.

S touto problematikou velice úzce souvisí nelegální obchodování s ohroženými druhy živočichů a rostlin, které právě samo o sobě není efektivně postihováno.

I v této oblasti se setkáme se základními problémy při prosazování environmentálního práva:

- nedostatečná kapacita subjektů prosazujících právo,
- nedostatek koordinace činnosti,
- rychlý nárůst mezinárodního obchodu (nové a snazší obchodní cesty),
- problém odlišit legálně a nelegálně získaný dřevní materiál,
- v zemích, kam se nelegálně vytěžené dřevo dováží často neexistuje právní rámec podchycující tento druh nelegální činnosti.

Další informace na adrese www.illegal-logging.info.

5. Přírodní stanoviště versus infrastruktura

Největší součástí udržitelného rozvoje je biodiverzita (viz Úmluva o biologické rozmanitosti). V EU je vytvořena NATURA 2000 (soustava chráněných přírodních území). Velkým nebezpečím je neustálý tlak na fragmentaci území NATURA 2000. Zvažuje se, jak toto postihovat. Záleží na souhlasu státu, je zde obvykle ekonomický imperativ. Sankce by měly být harmonizovány v rámci EU.

Ve Velké Británii je nyní trestným činem sbírání vajec divokých ptáků (od r. 2000). 25 % rozlohy Španělska má být zahrnuto v soustavě NATURA 2000.

6. Systém sankcí v environmentálním právu v Evropě, aplikace environmentálního práva, národní příklady

Základní otázkou zůstává vůbec vyjasnění pojmů v oblasti trestního práva. Je tedy nutné sjednotit pohled na to, co vlastně je environmentální trestný čin, resp. trestný čin proti životnímu prostředí, a dále pak jaký je jeho obsah.

Podstatou prosazování environmentálního trestního práva je jednak přesný popis skutkových podstaty trestného činu (musí zde být formální i materiální stránka) a jednak formulace dostatečně efektivních sankcí. Zatím existují v této oblasti značné rozdíly v různých evropských zemích (dokonce i rozdílné terminologie).

Je tak možné rozlišit trestněprávní postih vedle postihu administrativně právního, přičemž i v rámci těchto kategorií mohou existovat dílčí odlišnosti (např. dělení trestných činů na zvláště závažné a méně závažné). Zvláštní otázkou zůstává oblast trestněprávního postihu právnických osob, což je problematikou, která se otevírá široké budoucí diskusi.

Zejména pak v České republice, kde právě zakotvení trestněprávní odpovědnosti právnických osob v taxativně vymezených oblastech společenského zájmu, je předmětem koncepcí novely trestního zákona. Je samozřejmé, že tato cesta přináší jak svá pozitiva, tak negativa, více např. Musil, J.: Trestněprávní odpovědnost právnických osob – ano či ne?, Trestní právo, 7-8/2000.

Další rozdíly je možné najít v kompetenčních ustanoveních, tj. v tom, kterým orgánům je svěřena pravomoc postihovat trestnou činnost, dále v trestních sazbách a v definicích skutkových podstat.

Trestní právo je nutno chápat pouze jako jednu z možností potrestání a vždy při posuzování konkrétního deliktu zvažovat jeho nezbytnost generální ochrany prostředkem nejzazším - „ultima ratio“, popř. posoudit mez, od které je tato ochrana jedinou efektivní.

Národní příklady:

Ve Velké Británii existuje jen trestní právo, nemají přestupky – alespoň v oblasti životního prostředí.

Rakousko má trestní administrativní zákon (činy menšího dopadu). Spousta případů osciluje mezi administrativním a trestním řízením (nejprve administrativa, pak soud).

Některé evropské země mají zakotvenou trestní odpovědnost i pro právnické osoby (Velká Británie, Dánsko, Francie), jiné nemají tuto úpravu pro právnické osoby dosud zavedenou (např. Itálie). Pokuty pro právnické osoby jsou obvykle 5krát větší než pro osoby fyzické. Právnické osoby jsou velmi různorodé – některé jsou velké, malé, některé zvláště velké mající mezinárodní působnost. To má rozdílný vliv na dopad sankce (např. výše pokuty). Výše trestu by se měla řídit dle výše zisku z trestné činnosti (sem patří i výpočet, kolik firma nelegálním postupem ušetřila).

V Německu jsou speciální státní zástupci (public prosecutors) pro životní prostředí. Dále v Německu může být potrestán též úředník, který vydá nesprávné rozhodnutí. Je nutné vést evidenci trestní činnosti.

Složitě je to v oblasti odpadů, kde jsou nejrůznější druhy kauz (typickým deliktem jsou nelegální skládky).

V Maďarsku se rozeznávají jednak trestné činy a jednak administrativní delikty – ukládají se pokuty, popř. též přímé zásahy úředníků (zákazy činnosti). Tím není dotčena odpovědnost občanskoprávní.

V oblasti ochrany přírody jsou v Maďarsku problematické hlavně nelegální lovy (cizinci loví nelegálně maďarské ptáky po tisících).

Ve Francii existuje velmi kompletní legislativní arsenál, ale je problém aplikovat tyto předpisy v praxi.

Jsou zde 3 úrovně

- správní delikty,
- u nich možnost odvolání k soudu
- trestné činy – soudí trestní soudy (málo případů).

Některé procesy jsou velmi drahé. Trestné činy proti životnímu prostředí mají často korupční povahu. Velkým problémem všeobecně je organizovaný zločin.

7. **Aproximace environmentálního trestního práva – všeobecné požadavky**

Environmentální trestní právo by se mělo v Evropě harmonizovat, sblížit co do terminologie, výčtu sankcí i jejich výše či druhu. Evropské země by v tomto směru měly maximálně spolupracovat.

Současným úkolem je promítnout do národní legislativy již publikované rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/JHE o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva (vyplynulo z iniciativy Dánska). Kromě toho EK předložila obdobný návrh směrnice.

Základní požadavky na podobu environmentálního trestního práva vyplývají z poznání, že prostřednictvím trestněprávních sankcí je nutné převážít ekonomický prospěch plynoucí z páchané trestné činnosti. Cílem je zastrašit každého potenciálního pachatele natolik, aby vůbec nepodstoupil riziko trestněprávního postihu. Je tu tedy velice výrazný prvek prevence, což je také jeden ze základních principů ochrany životního prostředí.

Primárním požadavkem je ochota státu chránit životní prostředí právními prostředky, protože teprve za takového stavu může být vynucování práva efektivní.

Důležité je také zakotvení sankčního systému, který v sobě ponese známky určitého zostuzení ve společnosti a tím snížení příjmů z nelegální, ale v návaznosti na to také z legální činnosti. To se týká zejména možnosti zveřejňovat rozsudky v oblasti environmentální trestné činnosti, bude-li existovat trestněprávní odpovědnost právnických osob. Dalšími účinnými sankcemi pak může být např. konfiskace majetku apod.

Pokud jde o další vývoj trestněprávní ochrany na poli mezinárodního práva, resp. práva EU a členských států, jsou zde veliké rezervy. Prvotním problémem je již to, že není příliš velká ochota politiků tyto problémy řešit, pokud nejde o problém, který se jich (resp. země, kterou zastupují) úzce dotýká. Šířeji vzato, objevuje se opět onen NIM BY EFFECT (“not in my back yard”), přičemž teprve jeho překročení z pohledu jednotlivce a následně z pozice států až celého mezinárodního společenství a přístup k ochraně životního prostředí skutečně v globálním měřítku může vést k efektivnímu řešení globálních problémů.

♠
JUDr. Jana Prchalová, JUDr. Tereza Tichá
odbor legislativní MŽP





ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI

**Kontakty s francouzským ministerstvem pro životní prostředí**

ČSPŽP se podařilo navázat stálý kontakt s Ministerstvem životního prostředí a trvale udržitelného rozvoje Francouzské Republiky (*Ministère de l'Ecologie et du Développement durable*), který může být zejména též v (blízké) budoucnosti velmi bohatým zdrojem informací, může však i „pootevřít dveře“ k budoucí spolupráci zvláště pak v oblasti vědeckého výzkumu.

V tištěné podobě ČSPŽP pravidelně dostává informační noviny řečeného ministerstva, nazvané „Ekologie a trvale udržitelný rozvoj“ (*Ecologie & Développement durable*), jež lze konzultovat v sídle Společnosti. Noviny nevycházejí příliš dlouho – dosud bylo vydáno 18 čísel; jsou 16-ti stránkovým dvouměsíčníkem, které v různých rubrikách přinášejí jak informace zcela zásadní povahy (např. o procesu vypracovávání a přijímání ústavního zákona týkajícího se Charty životního prostředí – EDD, No 17/juin – juillet 2003)¹, přes informace spíše regionálního významu (kupř. o ministerstvem podporovaném a k úspěšně zakončenému programu umělého odchovu křečků a jejich vypuštění do polí v Alsasku – EDD, No 18/november 2003), až po velmi užitečný přehled nově ministerstvem vydaných právních předpisů. Autoři mají vždy u svého podpisu e-mailovou adresu, na níž je lze kontaktovat a vyžádat si další detailnější informace k předmětné problematice.

Téměř nevyčerpatelný zdroj informací nejrůznějšího druhu a charakteru pak představují internetové stránky ministerstva.

Na základní internetové adrese

www.environnement.gouv.fr

Lze získat pouze základní informace o řečené instituci i o současné francouzské ministryni životního prostředí p. Roselyne Bachelot-Narquin, avšak tato adresa je ve skutečnosti jakousi „vstupní branou“ do jednotlivých tématických oblastí, které mají na serveru ministerstva své místo.

¹ Procedura vypracování a přijímání návrhu ústavního zákona, týkající se Charty životního prostředí (*Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement*), je ve Francii sledována s mimořádným zájmem nikoli jen odborníků, ale i celé širší zainteresované veřejnosti: tato zákonná předloha by totiž měla vyřešit absenci moderní a výslovné ústavní úpravy práva na životní prostředí (jakožto základního lidského práva) i ochranu životního prostředí jako takového a po svém přijetí se stane integrální součástí Ústavy Francouzské Republiky). Bližší viz např. Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, No 15, 2003, Paris, Dalloz, „Etudes et doctrine: La Constitution et l'environnement“, not. p. 169. Po přijetí řečeného ústavního zákona bude přeložen do češtiny a přetištěn na stránkách tohoto časopisu.

Tématické členění předmětných problematik je následující:

- Aktuality
- Regiony
- Evropa
- Mezinárodní aspekty
- Praktické informace
- Právnícké informace
- Veřejný trh
- Ministerstvo
- Údaje
- Publikace
- Mládež
- Prevence znečišťování a průmyslových rizik
- Voda
- Hluk
- Příroda a krajina
- Ekonomika a životní prostředí
- Trvale udržitelný rozvoj
- Vědecký výzkum

Naznačené jednotlivé oblasti nabízejí nepřehledné množství mimořádně užitečných informací – kupř. ve sféře „Aktualit“ si lze prostudovat již zmíněný návrh ústavního zákona, týkající se Charty životního prostředí. V rámci tématické oblasti „Vědecký výzkum“ možno naléztí vícero zajímavých vědeckých programů a projektů, na nichž by mohla participovat i ČSPŽP; tato možnost potenciální spolupráce je dosud ve stadiu projednávání. Informace, které aktuálně či dosud nejsou na internetových stránkách, si lze vyžádat přímo na adrese ministerstva:

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable
Département de la communication et de l'information
20, av. de Ségur
F – 75 007 PARIS
tel.: (...) 0142 19 16 49

JUDr. Jana Zástěrová, CSc.





AKTUÁLNĚ



Legislativa z oblasti ochrany životního prostředí na lednové schůzi Senátu

Lednová (13.) schůze Senátu se nesla ve znamení legislativy z oblasti ochrany životního prostředí. Senát schválil 29. 1. 2004 tři novely zákonů, které vypracovalo Ministerstvo životního prostředí. Důvodem pro jejich změny je především nutnost zapracovat do českého právního řádu příslušné právní předpisy Evropské unie.

Novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí zpřesňuje systém posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Koncepci nelze schválit bez stanoviska, které hodnotí její dopady na životní prostředí. Klíčové je, že toto stanovisko pro celostátní koncepcie bude i nadále vydávat Ministerstvo životního prostředí. Senát potvrdil rozhodnutí sněmovny, která odmítla omezit kompetence resortu životního prostředí.

Novela zákona č. 477/2001 Sb., o obalech nově definuje pojem obal. Podstatně mění rozhodování v pochybnostech, zda výrobek je obalem. Zásadním přínosem zejména pro malé podnikatele je výjimka z placení registračních a evidenčních poplatků pro osoby, které mají méně než 300 kg obalů za kalendářní rok. V návaznosti na tuto výjimku ministerstvo připravuje rovněž zjednodušení vedení a vykazování evidence pro dotčené osoby. Novela se vztahuje na všechny obaly bez rozdílu, tedy i průmyslové. S cílem omezit povinným osobám administrativní zátěž se ruší povinnost vypracovat dosavadní prohlášení o splnění podmínek uvedení obalu na trh a nahrazuje se jednodušším kontrolním mechanismem.

Novela zákona č. 86/2002 Sb., o ovzduší zpřesňuje platnost pro emisní limity u spaloven odpadu. Zprísňuje ochranu ozónové vrstvy Země - jde zejména o opatření, která se týkají zacházení s použitými regulovanými látkami a jejich dovozu a vývozu. Pro tyto použité látky se zavádějí stejná kritéria jako pro látky nově vyrobené. Tím se odstraňuje především možnost nežádoucího dovozu a vývozu a dodávání na trh. Mezi významnou změnu patří také zákaz dodávání na trh a dovozu výrobků, které obsahují hydrochlor, uhlovodíky, tzv. měkké freony. Jedná se o opatření, které je pro výrobky běžného použití v Evropské unii zavedeno.

Ještě před tím schválil Senát, rovněž většinou z důvodů harmonizace s právem ES, novelu zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, novelu zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, nový zákon o geneticky modifikovaných organismech, či novelu zákona č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči.

Usnesením č. 337 ze dne 29. 1. 2004 dal Senát souhlas k ratifikaci Evropské úmluvy o krajině (Poslanecká sněmovna tak učinila již na podzim minulého roku).

Zpět do Poslanecké sněmovny se vrací s připomínkami novela zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě či nový zákon o podmínkách mezinárodního obchodu s ohroženými druhy rostlin a živočichů.

Redakce



Novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny opět do Parlamentu

Návrh novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, projednala a schválila na svém lednovém zasedání vláda ČR. Zároveň jej postoupila Poslanecké sněmovně, která by se jí měla zabývat v prvním čtení nejprve na únorové schůzi. Návrh byl podrobně konzultován s resorty zemědělství a obchodu a průmyslu. Ministerstvo životního prostředí jej připravilo poté, co předchozí verzi o jeden hlas zamítli poslanci v listopadu loňského roku. Jedná se o další pokus splnit závazky, vyplývající ze Smlouvy o přístupu ČR k EU. Vzhledem k tomu, že pro oblast ochrany přírody nebyla sjednána přechodná období, je povinna ČR splnit své závazky do 1. 5. 2004.

Významnou součástí novely zákona je transpozice evropských směrnic o ptácích a o stanovištích, které mají jednak zajistit zvýšenou ochranu vybraným ptačím druhům, resp. vybraným druhům rostlin a živočichů a dále umožnit na území České republiky vznik evropsky chráněných území – takzvané soustavy Natura 2000.

Natura 2000 je celoevropská soustava chráněných území, v nichž se vyskytují ohrožené druhy rostlin a živočichů a cenné biotopy. Na území České republiky se vyskytuje 46 druhů ptáků, 74 druhů ostatních živočichů, 40 druhů rostlin a 58 typů přírodních stanovišť, chráněných soustavou Natura 2000. ČR se zavázala do 1. května 2004 vyhlásit oblasti ochrany ptactva, území pro ochranu vybraných druhů ptáků (druhy z Přílohy 1 Směrnice č. 79/409/EHS). Oblastí ochrany ptactva bude vyhlášeno 41, z části se kryjí s hranicemi stávajících zvláště chráněných území. Ostatní území, která slouží ochraně dalších ohrožených živočichů, rostlin a přírodních stanovišť, budou vyhlášována po přístupu ČR k EU. Do 1. května 2004 ale musí ČR zaslat Evropské komisi jejich seznam, tzv. Národní seznam podle Směrnice č. 92/43/EHS.

Vzhledem k existenci Směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků, je velká pozornost věnována i ochraně ptačích druhů, zejména z přílohy 1 směrnice. Přísný režim ochrany je ovšem zmírněn četnými odchylkami podle čl. 9 směrnice, kdy z nejrůznějších důvodů, např. bezpečnosti leteckého provozu nebo vědeckého výzkumu umožňuje členským státům za přísně kontrolovaných podmínek přijmout v nezbytných případech odchýlnou právní úpravu. Návrh novely zákona však tyto podmínky nad rámec čl. 9 směrnice ještě rozšiřuje...

Oproti stávajícímu stavu je novinkou, že jednotlivé správy národních parků a chráněných krajinných oblastí by měly mít kromě svých působností na územích národních parků a chráněných krajinných oblastí i působnost mimo tato území, a to v souvislosti s vytvořením oblastí ochrany ptactva (SPA) a evropsky významných lokalit (SAC) podle Směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků, resp. Směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Další novinkou má být přidělení rozsáhlých kompetencí ve vojenských újezdech Ministerstvu obrany a jeho vojenským úřadům. Tyto kompetence dosud podle platné právní úpravy patří Ministerstvu životního prostředí. Zde se nejedná o povinnost vyplývající z evropské legislativy, nýbrž o dohodu resortů obrany a životního prostředí. Další novinkou nepodmíněnou evropskou legislativou je např. nově pojatý režim ochrany jeskyní.

Novela zákona umožňuje vyplácení kompenzací vlastníkům za případné ztráty v hospodaření (např. změna způsobu kosení luk, změna struktury lesních dřevin, omezení použití biocidů a herbicidů, atd.) a rozšiřuje dosavadní možnosti smluvní ochrany území (§ 39). Na všech územích bude stát podporovat takové činnosti a způsoby hospodaření, které přispějí k zachování stávajících přírodních podmínek. Nebude tedy bránit lesnímu nebo zemědělskému hospodaření, které má pozitivní či neutrální vliv na stav populací chráněných druhů nebo přírodních stanovišť.

Pokud evropská pravidla ochrany přírody nepřijme Česká republika do května tohoto roku, hrozí jí za neplnění směrnic významné sankce, např. pokuty Evropského soudního dvora. Ohroženo bude i čerpání finančních prostředků z evropských fondů. Žádosti o finanční podporu z Kohezního, strukturálních a některých dalších fondů Evropské unie musí obsahovat závazné potvrzení, že projekt nebude mít negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000. Pro takové závazné potvrzení je však třeba, aby byla soustava Natura 2000 zakotvena v zákoně. V okamžiku, kdy se ČR stane členem Evropské unie, bude Evropská komise žádosti, které toto závazné potvrzení mít nebudou, považovat za nevyhovující.

Zbývá tedy otázka, jak se k novele zákona postaví Poslanecká sněmovna tentokrát. V kladném případě by ovšem ještě následoval Senát a pan prezident. Myslím, ale že i v případě tentokrát úspěšného projednání novely zákona č. 114/1992 Sb. může mít poslední slovo Evropská Komise.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





NÁZORY

**Ztotožnění soukromého zájmu s veřejným a další pokusy o vyšachování legislativy na ochranu přírody**

Naši zastupitelé, zejména v Poslanecké sněmovně, jsou v poslední době čím dál tím pilněji a vynalézavěji, pokud jde o pokusy vyšachovat legislativu spojenou s ochranou přírody a krajiny ze hry. Zdá se mi, že nic tak nepodráždí naše zákonodárce, jako když se řekne „ochrana přírody“, „zákon č. 114/1992 Sb.“ nebo alespoň „evropská soustava chráněných území NATURA 2000“. Pod tlakem různých zájmových lobby (mocné investorské skupiny, zájmové společenské organizace, apod.) pak dochází k neuvěřitelným pokusům paralyzovat zejména praktické uplatnění zákona o ochraně přírody a krajiny nebo jej alespoň vyřadit v určitých oblastech ze hry. A jde to zjevně napříč politickým spektrem, neboť i poslanci vládní koalice již nerespektují programové prohlášení vlády, ve kterém se koaliční strany zavázaly přijmout odpovídající legislativu na ochranu přírody a nezasahovat negativně do té stávající.

Pro ilustraci připomeňme alespoň projednávání tzv. euronovy zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, na podzim loňského roku. V rámci poslaneckých pozměňovacích návrhů docházelo k nejkurióznějším „zhůvěřilostem“, které nesvědčily zrovna o vysokém právním vědomí či alespoň uvědomění některých poslanců. Jedním z takových bylo např. tvrzení jistého poslance, že návrh novely zákona bere poslancům jejich pravomoc schvalovat vyhlašování chráněných krajinných oblastí... Podle jiného poslance by se zvláště chráněná území měla vyhlašovat správním rozhodnutím... A další z (již bohužel letitých) snah vyloučit ze zákona právo na účast veřejnosti na řízeních týkajících se ochrany životního prostředí ani snad nemusím připomínat... Co stojí také za zmínku, byly pokusy omezit rozsah transpozice směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků a směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Co na tom, že by Česká republika musela platit vysoké pokuty, že... Oblíbené strašáky o omezování vlastníků či o nesystémovosti speciální státní správy v ochraně přírody pak vedly k tomu, že se Poslanecká sněmovna přiklonila k řešení novelu zákona nepřijmout. Vlastně to není tak zcela přesně, ono totiž k přijetí ve třetím čtení chyběl jeden jediný hlas. Zdržel se například bývalý ministr životního prostředí Miloš Kužvart (sic!). Způsobil tak nepřijetí evropských norem a pak byl o několik týdnů později paradoxně nominován předsedou vlády na úřad Evropského komisaře... Mimochodem vláda zřejmě hlasování o tak důležitém zákoně, v rozporu s přijatým vládním prohlášením nevěnovala dostatečnou pozornost, když se na toto hlasování nedostavilo šest jejích členů.

Vynalézavost zájmových lobby nezná mezí. V tichosti prošla novela zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, č. 206/2002 Sb.,

ve znění novely č. 150/2003 Sb. Podle čl. II bod 3. „*organizacím, kterým byl stanoven dobývací prostor podle dosavadních právních předpisů, který se nachází na pozemku ve vlastnictví státu, vzniká právo, aby s nimi správní úřad, právnická osoba nebo její organizační složka, která má pozemek ve správě, uzavřela dohodu o pronájmu pozemku na dobu předpokládaného dobývání ložiska nebo kupní smlouvu o prodeji pozemku. Žádost obsahující specifikaci pozemku údaji podle katastru nemovitostí adresovaná správnímu úřadu, právnické osobě nebo její organizační složce, která zmíněný pozemek spravuje, a doložená potvrzením Českého báňského úřadu, že žadateli byl stanoven dobývací prostor, musí být podána nejpozději do 30. října 2003. Český báňský úřad potvrzení nevydává k pozemkům v dobývacích prostorech, kde probíhá nebo má probíhat pouze hlubinná těžba, jestliže požadovaný pozemek již nemůže být hornickou činností ohrožen, anebo u ostatních pozemků v těch případech, kdy na požadovaném pozemku byla těžba již ukončena. V případě prodeje se pozemky převádějí za cenu, která je v daném místě a čase obvyklá.*“ Přeloženo do normální řeči: soukromé a polostátní podnikatelské subjekty se mohou dostat v podstatě téměř zadarmo (cena v daném místě a čase obvyklá není totiž vždy automaticky lukrativní) k rozsáhlému majetku také na území zvláště chráněných podle zákona č. 114/1992 Sb. a v podstatě zlikvidovat těžbou předmět ochrany a důvod, proč tato území byla za zvláště chráněná podle zákona vyhlášena (např. v Beskydch jde o stovky hektarů lesů a pozemky na území národní přírodní rezervace Radhošť). Elegantní způsob, jak obejít zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, že ?!

Obzvlášť silné úsilí namířili zákonodárci i do oblasti vodního práva. Novela zákona o vodách, č. 20/2004 Sb., nenápadně, pod rouškou odstraňování popovodňových škod a preventivních opatření do budoucna, vyřadila pro tyto případy ze hry instituty obecné ochrany přírody [§ 83 písm. m) vodního zákona]. Dobrá, připusťme, že tady alespoň opravdu možná o veřejný zájem trochu jde. Ale mohlo se to udělat méně tvrdě.

Dalším případem, v době uzávěrky tohoto článku našťestí zatím neschváleným (čtenář, který čte tento článek, však již pravděpodobně ví, jak to nakonec dopadlo), byl návrh Poslanecké sněmovny na vložení § 3a do zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Nejprve si připomeňme text navrhovaného § 3a novely zákona č. 114/1995 Sb., ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou a postoupeném do Senátu.

Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem v úseku... je ve veřejném zájmu. Pokud tato vodní cesta leží ve zvláště chráněném území, na činnosti související s jejím rozvojem a modernizací se zákazy stanovené podle zvláštního právního předpisu (odkaz pod čarou na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) nevztahují.

Zákonodárce (přesněji řečeno pan poslanec Schling jakožto předkladatel návrhu) se v první větě pokouší definovat obsah pojmu veřejný zájem. K tomu pár připomínek: Jednak v případě slov „rozvoj a modernizace vodní cesty“ je pro výklad pojmu veřejný zájem použita legislativní konstrukce, která je neurčitá, nekonkrétní, není exaktní

a objektivní, což již samo výklad pojmu „ve veřejném zájmu“ znemožňuje. Konstrukce „ve veřejném zájmu“ je v českém právním řádu používána (např. stavební zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, atd.), jedná se o tzv. neurčitý právní pojem. Takový zahrnuje jev nebo skutečnost, kterou nelze úspěšně zcela právně přesně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit podle konkrétní situace, bývá podmíněn úrovní poznání v technických a přírodních vědách i časem a místem aplikace.

Tyto znaky splňuje i pojem „veřejný zájem“. Nikoliv ovšem v podání navrhovaného ustanovení. Zákonodárce musí vytvořit správně prostor, aby sama zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. To zde ovšem zákonodárce orgánům moci výkonné odpírá, čímž porušuje jednu ze základních zásad právního státu, a sice dělbu moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Přímou tím porušuje ustanovení čl. 2 Ústavy ČR. Navrhované ustanovení § 3a novely zákona č. 114/1995 Sb. zasahuje do působnosti moci výkonné, protože jen ona je oprávněna stanovit ve správním řízení, zda v konkrétním případě se u konkrétní situace, akce, záměru, atd. jedná o činnost „ve veřejném zájmu“. Z legislativního hlediska je absolutně vyloučené, aby se tak stanovilo paušálně, a aby se vyloučila diskreční pravomoc veřejné správy. To se opět návrhem tohoto zákona stalo!

Fakticky by takové paušální ustanovení v praxi znamenalo např. omezení vlastnických práv jednotlivce při rozhodování o vyvlastnění nemovitosti nebo omezení vlastnického práva na nemovitosti ležící v korytě či na břehu vodní cesty, v souvislosti s jejím rozvojem a modernizací, neboť by vylučovalo právě individuální posouzení toho konkrétního případu. Zde lze vzít v úvahu i porušení ústavního principu rovnosti vlastnického práva, neboť na úsecích vodních cest, které nespadají do vymezeného úseku bude zkoumán nadále veřejný zájem individuálně. Zákonodárce tedy naprosto nepřipustně porušil hned několik ustanovení dvou ústavních norem vyšší právní síly, než je zákon (Ústavu ČR, Listinu základních práv a svobod – zejména čl. 11)!

Přestože z výše uvedeného jasně vyplývá, že zákonodárce v případě věty první navrhovaného § 3a postupoval protiprávně a protiústavně, dovoluji si ještě zapochybovat o samotném vymezení nejasných, nedefinovaných a nekonkrétních pojmů „rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem“ jako předmět veřejného zájmu. Podle mého názoru se zde vůbec nejedná o celospolečenský veřejný zájem, ale o soukromý skupinový zájem určitých úzce vyprofilovaných podnikatelských (dopravních a stavebních) sdružení podporovaných resortem dopravy a spojů. Soukromý skupinový zájem nelze přeci ztotožňovat se zájmem veřejným!

Pokud by někdo argumentoval, že si Poslanecká sněmovna vzala za vzor zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, upozorňuji, že se jedná o trochu jinou situaci, i když ani on není zcela v pořádku a rovněž suplují individuální rozhodnutí orgánů moci výkonné! V citovaném zákoně č. 168/2001 Sb. byl veřejný zájem alespoň odůvodněn, šlo o konkrétní případ, nebyla vyloučena práva vlastníků a nebyla narušena v takové míře pravomoc orgánů moci výkonné.

Pokud by zákonodárce postupoval tím stylem, že by se spokojil pouze s formulováním výše uvedené věty první, pak by se dopustil celé řady výše zmíněných protiústavních kroků. Tím, že šel ještě dál a formuloval druhou větu, tím své počínání ohledně ignorování zásad právního státu a ústavních právních norem ještě zvýraznil. Nepochybně mu šlo zejména o vyšachování ze hry ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ale i jiných ustanovení, např. § 44). Jedná se o výjimky ze zákazů relativního charakteru, základních ochranných podmínek ve zvláště chráněných územích. V případě, že určitý subjekt chce realizovat svůj např. stavební záměr ve zvláště chráněném území, je povinen požádat příslušný orgán ochrany přírody o povolení výjimky, a to pouze za zákonem stanovené podmínky, že se jedná o případ, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Zde je potřeba zdůraznit nedokonavost slovesa („převažuje“) znamenající trvalost, opakovanost či dlouhodobost tohoto stavu. Půjde vždy o střet dvou veřejných zájmů a je pouze v diskreční pravomoci orgánu moci výkonné, aby zjistil v konkrétním individuálním případě (zdůrazňují konkrétnost a individualitu) a posoudil význam jednotlivých veřejných zájmů a jejich vztah v daném konkrétním případě. Orgán veřejné správy by měl zejména velmi podrobně odůvodnit ve svém rozhodnutí, jak dospěl k názoru a nabyt přesvědčení, že se v daném případě jedná o jiný veřejný zájem výrazně převažující nad zájmem ochrany přírody.

Uvedené základní principy platné právní úpravy dikce navrhovaného § 3a novely zákona o vnitrozemské plavbě zcela narušuje. Předpokládá konstrukci, že jeden veřejný zájem (zde navíc velmi pochybný) převažuje nad veřejným zájmem ochrany přírody vždy a za všech okolností (tím se v podstatě Poslanecká sněmovna sama usvědčuje z toho, že je si vědoma spornosti a slabosti pojmu „rozvoj a modernizace vodních cest“ jako veřejného zájmu)! Celá konstrukce je tedy opět zcela neústavní, navíc v rozporu s § 126 platného stavebního zákona. Vylučuje orgán ochrany přírody z jakékoliv působnosti (např. stanovení kompenzačních opatření) a narušuje rovnováhu mezi resorty dopravy a spojů a životního prostředí.

Zajímavou situaci pak Poslanecká sněmovna navodila konstrukcí druhé věty navrhovaného § 3a i v tom, že se výluka vztahuje pouze na režim zvláštní ochrany přírody a krajiny. Neuvědomila si, že zájmy ochrany přírody pak by mohly být přesto hájeny ostatními zákony z oblasti práva životního prostředí, především vodního zákona, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí či stavebního zákona... Doufám, že tento můj postřeh nevezme zákonodárci za své a nenavrhnou zablokování i těchto zmíněných zákonů, to by již bylo skutečně absurdní...

Vraťme se však ještě k obsahu druhé věty § 3a. Uvedená formulace zakládá rozpor zákona s Ústavou ČR, a to sice rozpor s čl. 1 odst. 2 („Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“). Novela zákona je v daném případě konkrétně v rozporu s Ústavou tím, že porušuje Úmluvu o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, vyhlášenou ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 107/2001 Sb. m. s. Úmluva stanoví, které druhy rostlin

a živočichů, včetně jejich přirozených stanovišť podléhají ochraně členským státem úmluvy a za jakých podmínek. Není jisté problém dokázat, že v řečených úsecích vodních toků se nacházejí druhy, na které se závazky ČR vyplývající z této úmluvy vztahují a jejichž ochranu je ČR povinná zajistit. Paradoxní je, že i kdyby novela zákona prošla, tak podle čl. 10 Ústavy by se stejně nesměla aplikovat, a to pro rozpor s mezinárodní smlouvou, která v kolizních případech stanoví odlišný obsah než zákon.

Ustanovení § 3a rovněž zakládá rozpor i s další mezinárodní úmluvou, kterou ČR přijala, a sice s Úmluvou o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (č. 127/1994 Sb.). Vodní toky v uvedených úsecích slouží jako biokoridory některým stěhovavým druhům vodních živočichů a výstavba jezů by mohla jejich tahy ohrozit či zcela vyloučit.

V neposlední řadě je nutné zdůraznit rozpor navrhované novely s evropskou komunitární legislativou, kterou je ČR povinná na základě asociační dohody (č. 7/1995 Sb.) před přístupem k EU implementovat do svého právního řádu. Zákon by tak fakticky vyjmul činnosti související s rozvojem a modernizací vodních cest z působnosti Směrnice Rady č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků a ze směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a to od 1. 5. 2004 bez ohledu na skutečnost, zda do té doby Parlament harmonizuje závazky z těchto sekundárních předpisů evropského komunitárního práva ochrany životního prostředí, či nikoliv. Směrnice totiž předpokládají mimo jiné též vytvoření soustavy zvláště chráněných území evropského významu NATURA 2000 a je velmi pravděpodobné, že vzhledem ke svým vlastnostem, splňujícím kritéria obou evropských směrnic, budou území dotčená poslaneckou novelou § 3a součástí této soustavy, přičemž v případě, že by je ČR do seznamu tvořícího návrh lokalit soustavy NATURA 2000 náhodou (či záměrně) nenavrhl, dává směrnice č. 92/43/EHS možnost, že Komise EU sama zařadí takovou lokalitu do soustavy a ČR bude tímto rozhodnutím vázána. Časově i obsahově nekonkrétní ustanovení navrhovaného § 3a pro činnosti ve stanovených vodních cestách by bylo s evropskou legislativou (a od 1. 5. 2004 i českou) v příkrém rozporu.

Uvedené směrnice umožňují sice za určitých okolností výjimky z ochranného režimu, které mohou státy stanovit, bude se jednat ovšem o výjimky povolované *ad hoc*. Tato možnost nicméně podléhá třem podmínkám: za prvé, členské státy musí omezit odchylky na případy, pro něž neexistuje uspokojivé řešení; za druhé, odchylky musí být založeny alespoň na jednom z důvodů stanovených taxativně v článku 9 odst. 1 písm. a), b) a c) Směrnice č. 79/409/EHS resp. čl. 16 odst. 1 Směrnice č. 92/43/EHS; za třetí, odchylky musí být v souladu s přesnými formálními podmínkami obsaženými v čl. 9 odst. 2 Směrnice č. 79/409/EHS resp. čl. 16 odst. 2 Směrnice č. 92/43/EHS, jejichž cílem je omezit odchylky na zcela nezbytné případy a umožnit Komisi dohled nad nimi. To již judikoval i Evropský soudní dvůr (např. rozsudek č. C-262/85). Vynětí činností souvisejících s rozvojem a modernizací vodní cesty ze zákazů stanovených pro zvláště

chráněná území zákonem č. 114/1992 Sb. má z tohoto pohledu charakter výjimky stanovené obecně pro všechny případy, které budou pod tyto právní normy vodního zákona subsumovány. V tomto případě je tedy navrhovaná novela § 3a v příkrém rozporu.

Navíc tyto evropské normy zakotvují povinnost podrobit každý projekt, investiční záměr, atd. posouzení, zda není v rozporu s podmínkami ochrany vytvořené soustavy chráněných území evropského významu. Pokud by byla tato novela přijata, nepochybně by neprošel ani jediný projekt, ČR by navíc byly odepřeny dotace ze strukturálních fondů.

Při takovéto novelizaci zákona by došlo nepochybně i k žalobě Komise EU podle čl. 226 Smlouvy ES k Evropskému soudnímu dvoru pro porušování členských závazků ČR a s vysokou pravděpodobností by došlo k odsouzení ČR a k uvalení citelných sankcí (zejména finančních). Tento předpoklad opírám o dlouholetou judikaturu Evropského soudního dvora na úseku ochrany přírody, kdy již opakovaně bylo v minulosti judikováno, že ekonomické zájmy nemohou dostat absolutně a paušálně přednost před ochranou životního prostředí a nepředstavují ve všech případech vyšší veřejný zájem (srovnej např. rozsudky C-57/89 – 1989 : Komise versus Německo (Leybucht), či C-44/95 – 1996 : Lappel Bank nebo C-3/96 – 1998 : Komise versus Nizozemí).

V době uzávěrky tohoto článku Senát vrátil návrh novely zákona č. 114/1995 Sb. s tím, že v § 3a vypustil sice větu druhou, ale ponechal v něm větu prvou (tu o soukromých aktivitách ve veřejném zájmu).

Co přinese schvalování dalšího pokusu o euronovelu zákona č. 114/1992 Sb. v únoru v Poslanecké sněmovně (v lednu vláda schválila kompromisní návrh novely), to je těžké odhadnout. Nový návrh představuje oproti tomu předchozímu výrazný ústup a kompromis. Navíc se jistě dočkáme dalších návrhů zájmových skupin na další zúžení kompetencí orgánů ochrany přírody, omezování rozloh území navrhovaných do evropské soustavy zvláště chráněných území NATURA 2000, omezení právních prostředků jejich ochrany oproti stávajícím zvláště chráněným územím či dalších povyšování soukromých zájmů na veřejné (např. nabývání dravců pro účely sokolnictví). Jsem opravdu zvědavý a v podstatě se na to těším, co na naši legislativu v oblasti ochrany přírody řekne po 1. 5. 2004 Komise a Evropský soudní dvůr.

Na obzoru je ovšem ještě větší „lahůdka“, která může účinnost zákona č. 114/1992 Sb. velmi citelně omezit, a to připravovaný stavební zákon a s ním spojený zákon o změně souvisejících zákonů. Ale o tom podrobněji zase v některém z příštích čísel.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





Sankce za nesplnění požadavků rozhodnutí Evropského soudního dvora a směrnice č.76/160/EHS, o jakosti vod ke koupání

Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-278/01 ze dne 25. 11. 2003 Komise ES proti Španělsku

1. Španělské Království tím, že oproti svým závazkům vyplývajícím z čl. 4 Směrnice Rady č. 76/160/EHS ze dne 8. prosince 1975 o jakosti vod ke koupání (OJ 1976, L 31, S.1) nepřijalo opatření, která jsou nutná k zajištění, že jakost španělských vnitrozemských vod bude odpovídat mezním hodnotám stanoveným čl.3 této směrnice, neučinilo tak všechna opatření, vyplývající z rozhodnutí ESD ze dne 12. února 1998 v případě C-92/96 (Komise proti Španělsku) a tím porušilo své povinnosti z čl. 228 Smlouvy o ES.
2. Španělské Království bylo odsouzeno platit Komisi na účet vlastních prostředků ES roční pokutu ve výši 624150 EURO za každé procento oblastí využívaných ke koupání v rámci španělských vnitrozemských vod, které neodpovídají za inkriminovaný rok mezním hodnotám stanoveným směrnicí Rady č. 76/160/EHS ze dne 8. prosince 1975 o jakosti vod ke koupání, a to od zjištění o dosažené jakosti vod ke koupání od první koupací sezóny po zveřejnění tohoto rozhodnutí až do roku, ve kterém bude toto rozhodnutí plně realizováno.
3. Španělské Království nese náklady řízení.

Poznámky:

Směrnice Rady č. 76/160/EHS, o jakosti vod ke koupání slouží cíli, chránit životní prostředí a veřejné zdraví snížením znečištění vod ke koupání a tím bránit dalšímu snižování jakosti těchto vod. V člancích 2 a 3 zavazuje tato směrnice členské státy ES stanovit mezní hodnoty pro vody určené ke koupání, a to u chemicko-fyzikálních a mikrobiologických parametrů uvedených v příloze směrnice, přičemž stanovené hodnoty nesmí být méně přísné než hodnoty uvedené ve sloupci I této přílohy. Oblasti využívané ke koupání musí být kontrolovány v souladu s ustanoveními směrnice. Jakákoliv opatření podle této směrnice nesmějí vést ke zhoršení existující jakosti vody ke koupání. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice musí jakost vod určených ke koupání odpovídat stanoveným hodnotám podle čl. 3 po dobu 10 let od zveřejnění směrnice. Jelikož ve smlouvě o přístupu Španělska k ES z roku 1985 nebyla sjednána žádná výjimka, bylo Španělsko nuceno splnit své závazky do 1. 1. 1986.

Čl. 13 směrnice, ve znění směrnice č. 91/692/EHS, předpokládá, že členské státy předají Komisi každý rok a poprvé 31. 12. 1993 zprávu o prosazování této směrnice

v uplynulém roce. Komise zveřejní souhrnnou zprávu o plnění této směrnice, a to do 4 měsíců po obdržení národních zpráv členských států.

Komise ES v roce 2001 předložila ESD žalobu, ve které vinila Španělské Království za nesplnění závazků vyplývajících z čl. 4 Směrnice Rady č. 76/160/EHS ze dne 8. prosince 1975 o jakosti vod ke koupání¹, protože nepřijalo opatření, která jsou nutná k zajištění, že jakost španělských vnitrozemských vod bude odpovídat mezním hodnotám stanoveným čl. 3 této směrnice, přičemž neučinilo tak všechna opatření, vyplývající z rozhodnutí ESD ze dne 12. února 1998 v případě C-92/96 (Komise proti Španělsku) a tím porušilo své povinnosti z čl. 228 Smlouvy o ES. Tímto rozhodnutím bylo zároveň v roce 1998 Španělsko povinno platit Komisi na účet vlastních prostředků ES roční pokutu ve výši 45 600 EURO za každé procento oblastí využívaných ke koupání v rámci španělských vnitrozemských vod, které neodpovídají za inkriminovaný rok mezním hodnotám stanoveným směrnicí Rady č. 76/160/EHS ze dne 8. prosince 1975 o jakosti vod ke koupání, a to ode dne zveřejnění rozhodnutí C-95/96 až do realizace rozsudku.

Dopisem ze 17. března 1998 upozornila Komise Španělsko na povinnost splnit rozsudek ESD C-92/96. V následných 5 odpovědích v průběhu let 1998 a 1999 Španělsko informovalo Komisi o opatřeních, která přijalo nebo která připravovalo. Opatření zahrnovala provádění určitých projektů k čištění komunálních odpadních vod v rámci Národního plánu odpadních vod z roku 1995, provádění kontrol, dozoru a stíhání nezákonných odvádění odpadních vod do podzemních a povrchových vod jakož i porušování zákazu koupání v oblastech, které nesplňovaly požadavky směrnice, dále vydání určitých opatření a zahájení prací na studii, obsahující přehled oblastí určených ke koupání, zařízení poškozující tyto oblasti vypouštěním odpadních vod, kvalitativní charakteristiky těchto vod určených ke koupání, účinky vypouštění odpadních vod, a řešení přijatá, předpokládaná či navrhovaná na základě vyhodnocení výsledků studie.

Komise však měla stále za to, že Španělsko nesplnilo své závazky ze směrnice a povinnosti z rozsudku C-95/96 a 27.července 2000 zaslalo Španělsku na základě čl. 228 Smlouvy ES tzv.odůvodněné stanovisko. V něm Komise upozornila Španělsko na výše uvedené nedostatky, s upozorněním, že předloží žalobu ESD s návrhem na pokutu. Zároveň Komise stanovila Španělsku dva měsíce na splnění svých povinností. Následovala horečná aktivita Španělska, kdy během následujících měsíců předložila Komisi několik materiálů, mezi nimi Akční plán obsahující kvóty o jakosti vod určených ke koupání za léta 1998 a 1999 nebo Národní plán k sanaci a čištění komunálních odpadních vod. Komise přesto trvala na svém stanovisku a v roce 2001 předložila ESD žalobu na neplnění směrnice a rozsudku.

Španělsko nezpochybňovalo tvrzení Komise, že nesplňuje podmínky směrnice pokud jde o jakost oblastí vod určených ke koupání. To ostatně vyplývalo z národní zprávy poskytnuté Komisi podle čl. 13 směrnice. Španělsko však argumentovalo tím, že předlo-

¹ OJ 1976, L 31, S.1

žilo důkazy o svých aktivitách směřujících ke splnění závazků ze směrnice a povinností z rozsudku C-95/96, s tím, že podle jeho názoru měla Komise poskytnout delší dobu na jejich splnění. Španělsko předložilo akční plán, podle kterého by závazky splnilo do roku 2005.

Evropský soudní dvůr se zabýval nejprve otázkou lhůt. Podle čl. 228 odst. 1 Smlouvy ES mělo Španělsko přijmout opatření ke splnění povinností z rozsudku ESD. Čl. 228 neuvádí lhůtu, během které je nutné splnit povinnosti z rozsudku ESD. Podle stávající judikatury ESD však vyžaduje zájem na rychlé a jednotné aplikaci práva ES to, že se prosazení splnění rozhodnutí ESD musí zajistit v co nejkratší možné lhůtě². Pokud členský stát nesplní své závazky vyplývající z rozsudku ve lhůtě stanovené Komisí v jejím odůvodněném stanovisku, pak je Komise podle čl. 228 odst. 2 Smlouvy ES oprávněna předložit ESD návrh na stanovení paušálního poplatku nebo pokuty a její výši.

Mezi rozsudkem a odůvodněným stanoviskem komise uplynuly tři roky, tři koupací sezóny. To je podle názoru ESD dostatečná doba na splnění požadavků z rozsudku. Přestože pro koupací sezónu 2002 vyhovovalo požadavkům směrnice již 85,1 % vod určených ke koupání, je přesto nesporné, že španělské vnitrozemské vody určené ke koupání ještě plně neodpovídají mezním hodnotám směrnice. Komise navíc poukázala, že španělská vláda použila trik, kdy v průběhu let počet oblastí určených ke koupání snižovala, aniž by je uváděla do souladu se směrnicí. Počet oblastí klesl z 302 v roce 1996 na 202 v roce 2000. ESD tedy na základě všech zjištěných skutečností konstatoval, že došlo ze strany Španělska k porušení povinností ze směrnice a nesplnění povinností z rozsudku č. C-95/96.

V další části rozhodnutí se pak ESD zabýval stanovením výše pokuty. Pokud členský stát nesplní své závazky vyplývající z rozsudku ve lhůtě stanovené Komisí v jejím odůvodněném stanovisku, pak je Komise podle čl. 228 odst. 2 Smlouvy ES oprávněna předložit ESD návrh na stanovení paušálního poplatku nebo pokuty a její výši. Návrhem Komise není ESD vázán, avšak vychází z něho. Při výkonu svého oprávnění rozhodovat pak ESD přihlíží dále k okolnostem případu, rozsahu provinění a platební schopnosti žalovaného.

♠
Přeložil a poznámkami opatřil:
JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

♠♠

² Srovnej rozsudek ESD ze 4.7.2000 ve věci C-387/97 – Komise versus Řecko



RECENZE A ANOTACE



Maguelonne Déjeant-Pons et Marc Pallemmaerts, Droit de l'homme et environnement, Strasbourg, Publications du Conseil de l'Europe, 2002, 341 p.

V r. 2002 obohatila již tehdy jen velmi obtížně přehlednutelnou literaturu, týkající se problematiky životního prostředí jakožto základního lidského práva¹ anotovaná práce; tenkrát však zůstala nikoli jen u nás, ale i v jiných zemích Střední a Východní Evropy bez valné pozornosti a odezvy. Dnes, těsně před naším vstupem do EU a zejména též při dosavadní neexistenci Ústavy EU, resp. právně závazného dokumentu, který by na srovnatelné úrovni otázky práva na životní prostředí upravoval (a jímž tzv. Evropská charta lidských práv – bohužel – není; srov. ČPŽP č. 4/2003, zvl. str. 115 - 116), je třeba na tuto publikaci hledět ve zcela jiném světle a posuzovat ji ve zcela jiném společenském kontextu.

Anotovaná práce je totiž první (soukromou) sbírkou svého druhu relevantních mezinárodních i nadstátních dokumentů, a to jak ve sféře právní ochrany životního prostředí, tak i normativní ochrany lidských práv. Vydání této sbírky představuje událost beze sporu

¹ Srov. např. M. de Salvia, *Droits et devoirs en matière d'environnement selon la Convention européenne des droits de l'homme*, Bulletin des Droits de l'Homme (B.D.H.), Institut Luxembourgeois des Droits de l'Homme, 1997, pp. 81-91; J.-P. Marguénaud, *Inventaire raisonné des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme relatifs à l'environnement*, Revue Européenne de Droit de l'Environnement (R.E.D.E.), 1998, No 1, pp. 5-19; C. Domen, *Bordes et Temeharo c/France (Une tentative de faire protéger l'environnement par le Comité des droits de l'Homme des Nations unies)*, Revue Juridique de l'Environnement (R.J.E.), 1997, No 2, pp. 157-168; S. Maljean-Dubois, *La Convention européenne des Droits de l'Homme et le droit à l'information en matière d'environnement*, Revue générale de droit international public (R.G.D.I.P.), 1998, No 4, pp. 995-1021; K. Brady, *New Convention on access to information and public participation in environmental matters*, Environmental Policy and Law, 1998, Vol. 28, No 2, p. 69-75; K. Brady, *Arhus Convention signed*, Environmental Policy and Law, 1998, Vol. 28, No 3-4, pp. 171-190; M. Führ – G. Roller (eds.), *Participation and litigation rights of environmental associations in Europe - Legal situation and practical experience*, Frankfurt, Peter Lang Verlag, 1991, 196 p.; M.-C. Djiena Wembou, *Le droit humanitaire africain: sources, contenu et portée*, Revue Africaine de Droit International et Comparé (R.A.D.I.C.), 2000, No. 12, pp. 1-22; K. Mollard – Bannelier, *La protection de l'environnement en temps de conflit armé*, Paris, Pedone, 2001, 542 p.; D. Rosenberg, *Résurgence et métamorphoses du droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles*, Revue Internationale de Droit des Peuples Autochtones (R.I.D.P.A.), 2000, No 1, pp. 3-7; M. Prieur – C. Lambrechts, *Les Hommes et l'Environnement (Quels droit pour le vingt – et – unième siècle?) – Mankind and the Environment (What rights for the twenty – first century?)*, Etudes en hommages à Alexandre Kiss, Paris, Ed. Frison – Roche, 1998, 684 p.

vskutku mimořádného významu: jakkoli sbírek (různého charakteru – oficiálních, oficiálních i soukromých), seskupujících instrumenty spíše „obecnější povahy“ na ochranu životního prostředí jako takového, existuje dnes již celá řada a některé z nich jsou notoricky známé (např. oficiální sbírka mezinárodních smluv vydávaná OSN – *Recueil des traités des Nations unies* – R.T.N.U., či oficiální International Environmental Law: Environmental Multilateral Treaties – Droit international de l'environnement – Traité multilatéraux, vydávaná nizozemským nakladatelstvím Kluwer), anotovaná první sbírka relevantních dokumentů takto relativně úzce tématicky zaměřená v žádném případě není „produktem“ na první pohled pouhé vlny současného konjunkturalismu dané problematiky, nýbrž vyjádřením, resp. jednoznačným potvrzením a důkazem současné naléhavé společenské potřeby právo na životní prostředí beze všech pochybností a dohadů nejen uznat jakožto základní lidské právo, nýbrž i jeho prostřednictvím a na jeho základě – byť je antropocentrický přístup k ochraně životního prostředí jakkoli diskutabilní – v určitých státech světa celou tuto ekologickou ochranu právně i prakticky vnitrostátně zabezpečovat, a to někde (dokonce!) jen jakožto jednu jedinou možnou cestu zajištění řečené ochrany (srov. např. brazilský ústavněprávní model ochrany životního prostředí aj. – ČSPŽP č. 4/2003).

Sbírka je koncipována velmi ambiciózně a mimořádně komplexně a kompletně (ač samozřejmě nevyčerpává a ani vyčerpávat nemůže v jedné publikaci veškerou, až neuvěřitelně bohatou normativitu dané tématické orientace: 127 dokumentů nejrozličnějšího charakteru a povahy (mezinárodní i nadstátní, právně závazné i právně nezávazné, přijaté mezinárodními vládními i nevládními organizacemi), které tak či onak potvrzují existenci (stabilizaci) práva na životní prostředí v kvalitě základního lidského práva jsou zde s velkou mírou systematickosti a autenticity textů reprodukovány zčásti či zcela. Přes zjevnou snahu autorů pojmout zkoumanou problematiku v co nejširším univerzálním či kvazi-univerzálním měřítku, přesto *gros* publikace má evidentně těžiště v jejích evropských aspektech, což je ovšem jednak zcela logické (vzhledem k dostupnosti příslušných materiálů), jednak – v případě první publikace svého druhu – pro evropské čtenáře i více než užitečné: univerzální úroveň je zde zastoupena především dokumenty OSN a jejich agencí i OECD, příslušnou evropskou normativitou reprezentují zejména též akty přijaté na půdě EHK (OSN), Rady Evropy a EU; z mezinárodních nevládních organizací jsou to opět dokumenty zvláště pak evropských organizací či organizací na evropském kontinentě sídlících (např. Evropská rada pro právo životního prostředí – C.E.D.E., Životní prostředí bez hranic – *Environnement sans frontières*) vhodně doplňují *status quo* zkoumané problematiky.

Systematicky uspořádaná příslušná bibliografie, zařazená na závěr monografie, pak jen dokazuje v úvodu anotace vyslovené konstatování o (někdy až přílišné) bohatosti relevantní literatury tohoto tématického zaměření.

Nicméně autoři se nespokojili s pouhou prostou reprodukcí příslušných textů, jakoli mimořádně kompletní. Svou monumentální a výjimečně záslužnou práci uvedli dvěma studii zcela zásadního významu:

- Marc PALLEMAERTS se věnoval problematice práva na životní prostředí – jakožto práva materiálního (hmotného); ve svém příspěvku připomíná různé formulace práva na životní prostředí v různých mezinárodních dokumentech a přemýšlí i o jistých redukcích jeho podstaty a smyslu v jednotlivých těchto dokumentech; k nejpřínosnějším myšlenkám jeho studie bezesporu patří analýza pojmu lidské důstojnosti ve vztahu k životnímu prostředí, problémy úrovně kvality tohoto prostředí vyšší než postačující k pouhému biologickému přežití (nikoli jen) lidské civilizace; zvláště inspirativní je pak jeho připomenutí kulturního a spirituálního významu přírodního prostředí pro lidské bytosti (zejm. str. 17-19);
- Maguelonne DEJEANT-PONS se v dokumentačně nevidaně vybavené studii zabývala procedurálními aspekty práva na životní prostředí jakožto základního lidského práva. Jakkoli problematiku traktuje v tradiční podobě a tradičními postupy, jak je dnes obvyklé, tj. zkoumání (a) práva na relevantní informace, týkající se životního prostředí, (b) participace veřejnosti na rozhodovacích procesech, které mohou mít negativní důsledky pro životní prostředí a rovněž (c) přístup k opravným prostředkům soudním i administrativním k nápravě rozhodnutí majících negativní důsledky pro toto prostředí, zcela mimořádně impozantní a přínosná je její neobyčejně precizní a detailní analýza příslušné judikatury orgánů tzv. Evropské úmluvy o lidských právech, zejména též štrasburského Soudu pro lidská práva, týkající se dané problematiky. Z mnoha závěrů, které si lze po prostudování anotované publikace vyvodit, tu možno vyslovit alespoň dva, patřící snad k těm nejdůležitějším:
 1. na praktické úrovni by se tato práce mohla, resp. měla stát konečným impulsem k definitivnímu řešení a vyřešení citelné absence moderní, právně závazné a výslovné úpravy práva na životní prostředí jakožto základního lidského práva na celém evropském kontinentě (či alespoň jeho převážné většiny);
 2. v teoretické rovině si třeba přát podobný vývoj stabilizace tohoto lidského práva i na ostatních kontinentech světa, zvláště pak v Americe a Africe, jež mají do značné míry srovnatelné (byť dosud ne zcela plně funkční) mechanismy garancí respektování tohoto práva i na mezinárodní úrovni (= mezinárodní soudnictví), kterýžto vývoj by mohl zase zpětně ovlivnit příslušnou evoluci v evropském prostoru.

JUDr. Jana Zástěrová, CSc.



Pavel Šturma – Jan Ondřej – Jana Zástěrová: Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí. AUC Iuridica 2-3/2002. UK v Praze, Nakladatelství Karolinum 2003. ISBN 80-246-0676-3.

Nové číslo řady Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je monotematicky zaměřené na vybrané problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí. Studie tří autorů jsou jedním z výstupů grantového projektu č. 407/01/1421 GAČR „Ochrana životního prostředí v mezinárodním právu“. V úvodní studii profesora Šturmy Zásady mezinárodního práva životního prostředí je provedena analýza a utřídění zásad mezinárodního práva životního prostředí, vycházejících z obsahu konkrétních pravidel. Vzhledem k tomu, že počet mezinárodních smluv upravujících environmentální problematiku výrazně roste, tento přístup má usnadnit studentům i dalším zájemcům orientaci v dnes již poněkud nepřehledné materii. Další dvě studie se zabývají již speciálními tématy mezinárodního práva životního prostředí. Studie docenta Ondřeje Ochrana životního prostředí Antarktidy přibližuje Antarktický smluvní systém a na něm založený proces směřující ke komplexní ochraně životního prostředí v tomto prostoru. Studie dr. Zástěrové Mezinárodněprávní úprava kontroly toxických či jinak nebezpečných látek a lidských aktivit potenciálně ohrožujících životní prostředí přibližuje mezinárodněprávní úpravu kontroly zvláštních zdrojů ohrožování životního prostředí, přičemž se věnuje i otázkám odpovědnosti či integrovaného přístupu k ochraně životního prostředí.

Publikace je určena pro všechny zájemce o problematiku ochrany životního prostředí, především pak studenty výběrového předmětu mezinárodní právo životního prostředí či předmětu společného základu mezinárodní právo veřejné nebo předmětu společného základu právo životního prostředí, vše vyučováno na Právnické fakultě UK v Praze.

Redakce





PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY



Sbírka zákonů 1/2004

21/2004 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském), ve znění zákona č. 309/2002 Sb. – částka 7.

20/2004 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – částka 7

18/2004 Sb. – Zákon o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace) – částka 7.

17/2004 Sb. – Nařízení vlády o pravidlech pro poskytování dotací provozovatelům zoologických zahrad – částka 6.

16/2004 Sb. – Úplné znění zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), jak vyplývá z pozdějších změn – částka 5

11/2004 Sb. – Úplné znění zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, jak vyplývá z pozdějších změn – částka 3

8/2004 Sb. – Vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti pro posouzení vhodnosti názvů odrůd pěstovaných rostlin – částka 2.

7/2004 Sb. – Vyhláška, o posouzení podmínek pro bažantnice a o postupu, jakým bude vymezena část honitby jako bažantnice – částka 2.

2/2004 Sb. – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 318/2002 Sb., o podrobnostech k zajištění havarijní připravenosti jaderných zařízení a pracovišť se zdroji ionizujícího záření a o požadavcích na obsah vnitřního havarijního plánu a havarijního řádu – částka 1.

Sbírka zákonů 11 – 12/2003

458/2003 Sb. – Vyhláška, kterou se provádí zákon o genetických zdrojích rostlin a mikroorganismů – částka 152.

457/2003 Sb. – Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2004 – částka 151.

444/2003 Sb. – Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 114/1999 Sb., kterým se pro účely trestního zákona stanoví, co se považuje za jedy, nakažlivé choroby a škůdce, ve znění nařízení vlády č. 40/2002 Sb. – částka 148.

434/2003 Sb. – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 451/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění zákona č. 244/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů – částka 142.

433/2003 Sb. – Vyhláška o způsobu výpočtu nároku na vrácení spotřební daně zaplacené v cenách některých minerálních olejů spotřebovaných v zemědělské prvovýrobě, lesních školkách a při obnově a výchově lesa a o způsobu a podmínkách vedení dokladů a evidence a o normativních spotřebě těchto výrobků – částka 142.

432/2003 Sb. – Vyhláška, kterou se stanoví podmínky pro zařazování prací do kategorií, limitní hodnoty ukazatelů biologických expozičních testů, podmínky odběru biologického materiálu pro provádění biologických expozičních testů a náležitosti hlášení prací s azbestem a biologickými činiteli – částka 142.

429/2003 Sb. – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému – částka 140.

419/2003 Sb. – Sdělení Ministerstva zdravotnictví o vydání osvědčení o přírodních léčivých zdrojích a zdrojích přírodních minerálních vod a o zrušení osvědčení přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod – částka 138.

417/2003 Sb. – Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 351/2002 Sb., kterým se stanoví závazné emisní stropy pro některé látky znečišťující ovzduší a způsob přípravy a provádění emisních inventur a emisních projekcí – částka 138.

Sbírka mezinárodních smluv 11–12/2003

131/2003 Sb. – Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Rámcové dohody o spolupráci při realizaci projektů na snižování emisí skleníkových plynů mezi Českou republikou a Mezinárodní bankou pro obnovu a rozvoj jako takovou a jako správcem Prototypového uhlíkového fondu – částka 62.





REJSTŘÍK ROČNÍKŮ I – III (2001 – 2003)



REJSTŘÍK AUTORŮ (v abecedním pořádku)

Bílková, Veronika	2/2002, 3/2002, 1/2003, 4/2003
Černý, Pavel	2/2002
Čížková, Helena	2/2003
Damohorský, Milan	1/2001, 2/2001, 1/2002, 3/2002, 4/2002
Dienstbier, Filip	2/2002, 3/2002
Dobiášová, Helena	1/2002
Drobník, Jaroslav	1/2001, 2/2002
Franková, Martina	1/2001, 1/2002
Hadroušek, David	2/2003
Hájek, Tomáš	3/2002
Hokr, Zdeněk	3/2002, 2/2003
Jančářová, Ilena	2/2001
Kášová, Eva	2/2003
Kerschner, Ferdinand	1/2001
Kiss, Alexandre	2/2002
Komárek, Jan	4/2002, 1/2003, 4/2003
Košíčiarová, Soňa	4/2002
Krecht, Jaroslav	1/2002
Kružiková, Eva	2/2001, 1/2002
Kužvart, Petr	1/2001
Langrová, Veronika	2/2003
Lindnerová, Markéta	4/2003
Máca, Vojtěch	1/2001
Malá, Hana	4/2002
Maršáková, Marie	3/2002
Mazancová, Eva	2/2003
Mlčoch, Svatomír	2/2001, 2/2002, 1/2003
Montini, Massimiliano	2/2003
Müllerová, Hana	1/2002
Müller, Thomas	1/2003
Nietscheová, Jaroslava	1/2002
Novák, Rudolf	1/2003
Pekárek, Milan	1/2001
Petržilek, Petr	3/2002, 1/2003

Plesník, Jan	4/2003
Prchalová, Jana	1/2002, 1/2003
Průchová, Ivana	3/2002, 4/2002
Ptáčková, Martina	1/2001, 2/2001
Radecki, Wojciech	2/2001
Říha, Martin	1/2003
Římanová, Dana	1/2002
Smolek, Martin	2/2001, 2/2002, 3/2002, 4/2002, 4/2003
Sobotka, Michal	1/2001, 2/2001, 2/2002, 4/2002, 1/2003
Staňková, Jindřiška	2/2001
Stejskal, Vojtěch	1/2001, 2/2001, 2/2002, 3/2002, 4/2002, 1/2003, 2/2003, 4/2003
Stibořík, Vladimír	3/2002
Šturma, Pavel	2/2002
Tichá, Tereza	4/2002, 1/2003, 2/2003
Tóth, Jozef	4/2003
Tylová, Eva	3/2002
Vačkář, David	3/2002, 2/2003
Vedral, Josef	2/2002, 3/2002, 4/2003
Vigni, Patricia	4/2003
Vícha, Ondřej	2/2001, 3/2002, 3/2003, 4/2003
Vlasáková, Libuše	2/2003
Vopálková, Alena	1/2002
Zástěrová, Jana	1/2001, 2/2001, 2/2002, 1/2003, 2/2003, 4/2003
Zralá, Magdaléna	2/2002
Zuskin, Ján	2/2002

TÉMA

Bílková, Veronika: **Úvod do ekoterorismu – 3/2002**

Černý, Pavel: **(Téměř) nekonečný příběh nového správního řádu – 2/2002**

Čížková, Helena: **5. ministerská konference Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů „Životní prostředí pro Evropu“ – 2/2003**

Damohorský, Milan: **Energetika, těžba nerostných surovin a doprava ve vztahu k ochraně životního prostředí z pohledu českého práva – 1/2001**

Damohorský, Milan: **Nad návrhem zákona o zoologických zahradách – 2/2001**

Damohorský, Milan: **Právně povodňové poznámky – 3/2002**

Damohorský, Milan: **Český ráj to napohled – 4/2002**

Dienstbier, Filip: **Komunální odpad v novém zákoně o odpadech – 2/2002**

Dienstbier, Filip: **Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv. pražské novele zákona o odpadech – 3/2002**

Dobiášová, Helena: **Několik úvah nad novou právní úpravou nakládání s odpady, kterou přináší zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech) – 1/2002**

Drobník, Jaroslav: **Řešení konfliktů mezi ochranou životního prostředí a zájmy vlastníků a uživatelů půdy při provozování zemědělské výroby – 1/2001**

Drobník, Jaroslav: **Potřeba a perspektivy právní ochrany zemědělského půdního fondu – 2/2002**

Franková, Martina: **Vývoj práva životního prostředí v České republice – návrhy nových právních předpisů – 1/2001**

Franková, Martina: **Aktuální vývoj horizontální legislativy v právu životního prostředí – 1/2002**

Hokr, Zdeněk: **Problematika ochranných pásem zvláště chráněných území – 3/2002**

Hokr, Zdeněk: **O zapisování zvláště chráněných území do katastru nemovitostí – 2/2003**

Jančářová, Ilona: **Pokrok v proceduře EIA? – 2/2001**

Kášová, Eva: **K naturální kriminalitě – 2/2003**

Kerschner, Ferdinand: **Ručení v životním prostředí jako nástroj internalizace externích environmentálních nákladů – 1/2001**

Komárek, Jan: **Aktivní legitimace neprivilegovaných žalobců v řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí – 1/2003**

Košičiarová, Soňa: **Nový zákon o ochrane prírody a krajiny v Slovenskej republike – 4/2002**

Krecht, Jaroslav: **K novému vodnímu zákonu – 1/2002**

Kružíková, Eva: **Potřebujeme zákon o životním prostředí? – 1/2002**

Kužvart, Petr: **K účasti veřejnosti v rozhodování ve věcech životního prostředí – 1/2001**

Langrová, Veronika – Hadroušek, David: **Právní úprava kontroly v ochraně životního prostředí – 2/2003**

Máca, Vojtěch: **Nepůvodní a invazní druhy v právních úpravách Německa, Polska, Nového Zélandu a České republiky – 1/2001**

Malá, Hana: **Ještě jednou k držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných druhů živočichů – 4/2002**

Maršáková, Marie: **První zákon o státní ochraně přírody – 3/2002**

Mazancová, Eva: **Nejnovější právní předpisy v ochraně vod – 2/2003**

Mrčoch, Svatomír: **Nad připravovaným pojetím postavení účastníků řízení a žalobou ve veřejném zájmu – 2/2001**

Mrčoch, Svatomír: **Nová právní úprava ochrany ovzduší – 2/2002**

Mrčoch, Svatomír: **Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti – 1/2003**

Müllerová, Hana: **Harmonizace českého práva životního prostředí s legislativou ES (Současná situace a hlavní problémy) – 1/2002**

Müllerová, Hana: **Nový zákon o obalech vstoupil v účinnost – 1/2002**

Müller, Thomas: **Zkušenosti SRN z právní úpravy záloh na plechovky – 1/2003**

Nietscheová, Jaroslava: **Vodní toky podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) – 1/2002**

Novák, Rudolf: **Myslivecká legislativa ve státech EU – 1/2003**

Pekárek, Milan: **Právo životního prostředí se představuje – 1/2001**

Petržílek, Petr – Tylová, Eva – Vicha, Ondřej – Hájek, Tomáš: **Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy – 3/2002**

Petržílek, Petr: **Stav plnění legislativních úkolů ve vztahu k Programovému prohlášení vlády ve stanoveném období (červenec 2002 – únor 2003) a Plán legislativních prací vlády, včetně jeho výhledu – 1/2003**

Plesník, Jan: **Ochrana planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů v USA: pro a proti – 4/2003**

Prchalová, Jana: **Příprava novelizace zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů – 1/2002**

Prchalová, Jana: **Nový právní předpis EU o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva – 1/2003**

Průchová, Ivana: **Několik poznámek k pozemkovým úpravám a ochraně životního prostředí – 3/2002**

Říha, Martin: **Aktuální stav příprav nové právní úpravy pro posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v kontextu s přípravou nového stavebního zákona – 1/2003**

Římanová, Dana: **Nové právo životního prostředí přijaté v letech 2000 až 2001 s výhledem k referenčnímu datu vstupu České republiky do Evropské unie – 1/2002**

Smolek, Martin: **Směrnice o stanovištích ve světle nejnovější judikatury Evropského soudního dvora – 2/2001**

Smolek, Martin: **Nová právní úprava ochrany přírody ve Spolkové republice Německo – 2/2002**

Smolek, Martin: **Šestý akční program Evropského společenství pro životní prostředí „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“ – 4/2002**

Staňková, Jindřiška: **Praktické dopady uplatňování zákona CITES – 2/2001**

Stejskal, Vojtěch: **Plnění povinností vyplývajících ze směrnice o ptácích a ze směrnice o stanovištích – 1/2001**

Stejskal, Vojtěch: **Omezení mezinárodního obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin – 2/2001**

Stejskal, Vojtěch: **Držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných druhů živočichů – 2/2002**

Stejskal, Vojtěch: **Příprava vzniku oblastí ochrany ptactva SPA podle Směrnice Rady č. 79/409/EEC v České republice – 4/2002**

Stejskal, Vojtěch: **Zoologické zahrady mají vlastní zákon – 2/2003**

Šturma, Pavel: **Postavení mezinárodních smluv po novele Ústavy ČR – 2/2002**

Tichá, Tereza: **Zákon o integrované prevenci a jeho první prováděcí předpis – vyhláška č. 554/2002 Sb. – 4/2002**

Tichá, Tereza: **Zákon o integrované prevenci ve vztahu k některým dalším právním předpisům – 1/2003**

Tóth, Jozef: **Pripravovaná reforma štátnej správy na Slovensku a ochrana životného prostredia – 4/2003**

Vačkář, David: **Ochrana biodiverzity ve využívaném světě: ekologické a právní aspekty – 3/2002**

Vačkář, David: **Od pandy k bakteriím: přístup k biodiverzitě v mezinárodním právu – 2/2003**

Vedral, Josef: **Několik poznámek k novému zákonu o odpadech z pohledu obcí – 2/2002**

Vedral, Josef: **Několik stručných úvah nad novým zákonem o ovzduší z pohledu obcí – 3/2002**

Vícha, Ondřej: **Ochrana životního prostředí Antarktidy z pohledu věcného záměru zákona o Antarktidě – 2/2001**

Vícha, Ondřej: **Antarktické právo – Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy – 3/2003**

Vícha, Ondřej: **Česká republika a antarktický smluvní systém – 4/2003**

Vlasáková, Libuše: **Přistoupí Česká republika k Dohodě o ochraně africko-euro-asijských stěhovavých vodních ptáků? – 2/2003**

Vopálková, Alena: **Problematika transpozice a implementace předpisů EU v oblasti ochrany přírody a krajiny, konkrétně směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků a směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin - 1/2002**

Zástěrová, Jana: **Ochrana životního prostředí v činnosti Rady Evropy – 1/2001**

Zástěrová, Jana: **Úprava práva na životní prostředí v brazilské ústavě z roku 1988 – 4/2003**

Zralá, Magdaléna: **Zákony na ochranu životního prostředí a institut komplexních pozměnovacích návrhů – 2/2002**

Zuskin, Ján: **Nový právny nástroj na potláčanie kriminality na úseku ohrozených volne žijúcich organizmov v slovenskom právnom poriadku – 2/2002**

RECENZE A ANOTACE

Pekárek, M. a kol.: **Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. – 1/2001**

Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement (Towards strengthening application of international environmental law), preface de Dominique Voynet, introduction de Corinne Lepage, Pierre Lasserre et Alexandre Kiss – **1/2001**

Damohorský, M. – Smolek, M.: **Zemědělské právo – Učební pomůcka – 2/2001**

Štefanovič, Milan – Košičiarová, Soňa – Pirč, Ján: **Právo životného prostredia – 2/2001**

Les Nations Unie set la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable (Adres des 7es Rencontres internationales d'Aix-en-Provence, 15 et 16 janvier 1999), sous la direction de Sandrine Maljean-Dubois et Rostane Mehdi. – **2/2001**

Jirásková, Ivana – Sobotka, Michal: **Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcími předpisy. – 1/2002**

Hora, Jan – Bejček, Vladimír – Damohorský, Milan – Chytil, Josef – Plesník, Jan – Stejskal, Vojtěch – Suchomelová, Eva – Šťastný, Karel – Voříšek, Petr: **Směrnice ES o ochraně volně žijících ptáků v České republice. – 1/2002**

Málková, Petra – Lacina, David (edit.): **Významná ptačí území v České republice. – 1/2002**

Petržílek, Petr: **Politika trvale udržitelného rozvoje a programy sociálního smíru při přechodu k trvale udržitelné ekonomice. – 1/2002.**

Petržílek, Petr – Guth, Jiří – Týcová, Gabriela: **Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání. – 2/2002.**

Kiss, Alexandre et Beurier, Jean-Pierre: **Droit international de l'environnement, 2e édition. – 2/2002.**

Macháček, Jaroslav: Hodnocení vlivů na prostředí ve městech. – **2/2002.**

Krecht, Jaroslav: Zákon o vodách s důvodovou zprávou a poznámkami. – **2/2002.**

Stejskal, Vojtěch: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí – monografie. – **3/2002.**

Machová, Jarmila: Právo ve včelařství – kapesní příručka. – **3/2002.**

Petržilek, Petr: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem. – **3/2002.**

Pekárek, Milan – Jančářová, Ilona: Právo životního prostředí, 1. díl, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno 2002 – **4/2002.**

Smolek, Martin – Tichá, Tereza: Prameny práva životního prostředí. 1. díl – Obecná část. Výběr aktuálních znění zákonů s úvodními komentáři. – **4/2002.**

Smolek, Martin – Tichá, Tereza: Prameny práva životního prostředí. 2. díl – Zvláštní část I. Výběr aktuálních znění zákonů s úvodními komentáři. – **4/2002.**

Damohorský, Milan: České právo životního prostředí / Czech environmental law. – **1/2003.**

Smolek, Martin – Tichá, Tereza: Prameny práva životního prostředí. 3. díl – Zvláštní část II. Výběr aktuálních znění zákonů s úvodními komentáři. – **1/2003.**

The European Convention and the Future of European Environmental law – Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers: Jan H. Jans (editor) – **2/2003.**

Damohorský, Milan a kol.: Právo životního prostředí. 1. vyd. 2003, Praha. – **2/2003, 4/2003**

Petržilek, Petr – Tichá, Tereza: Předpisy o integrované prevenci a omezování znečišťování, 1. vydání – **2/2003.**

Damohorský, Milan – Stejskal, Vojtěch (edit.): Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. – **2/2003.**

10TH Anniversary of the Institute for Environmental Policy “Approximation: The never ending story” 30 – 31 October 2002 Prague, Czech Republic Conference Proceedings – **2/2003.**

Roth, Petr (edit.): Legislativa Evropských společenství v oblasti územní a druhové ochrany přírody (směrnice 79/409/EHS, směrnice 92/43/EHS, rozhodnutí 97/266/ES). – **2/2003.**

Leben, Ch. – Verhoeven, J. (dir.) Le principe de précaution – Aspects de droit international et communautaire. – **4/2003.**

Kružíková, Eva – Adamová, Eva – Komárek, Jan: Právo životního prostředí Evropských společenství. Praktický průvodce. – **4/2003.**

JUDIKATURA

Nedovolené nakládání s látkami škodlivými vodám – Vrchní soud v Praze č.j. 7A 53/97-27. – **1/2001.**

Delikt ní odpovědnost za nedovolené vypouštění odpadních vod – Vrchní soud v Praze č.j. 7 A 14/93-20. – **2/2001.**

Odvozy za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – Krajský soud v Hradci Králové, č.j. Ca 136/2000-13. – **2/2002.**

K rozhodování podle § 47 zákona o obalech. – **4/2002.**

K povaze havarovaného vozidla z hlediska zákona o odpadech – Vrchní soud v Praze, č.j. 7 A 197/2000-29. – **1/2003.**

Záznam údajů o odsouzení občana ČR v zahraničí za trestný čin proti životnímu prostředí do Rejstříku trestů ČR – Nejvyšší soud ČR č.j. 11 Tcu 142/2002 – **2/2003.**

Stanovení odchýlné úpravy dob a podmínek lovu ptačích druhů podle Směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících druhů ptáků – Evropský soudní dvůr C-182/02. – **4/2003.**

ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI / ZPRÁVY ZE SPOLEČNOSTI

Vznik České společnosti pro právo životního prostředí. – **1/2001.**

České dny práva životního prostředí – 1. ročník. – **1/2001.**

První akce České společnosti pro právo životního prostředí. – **1/2001.**

Uspořádali jsme I.ročník konference České dny práva životního prostředí. – **2/2001.**

ČSPŽP přijata za člena Rady vědeckých společností. – **2/2001.**

Kolektivní členství České společnosti pro právo životního prostředí v A.E.D.E. konečně oficiálně potvrzeno. – **2/2001.**

ČSPŽP se aktivně zapojila do činnosti C.I.D.C.E. – **2/2001.**

Druhá valná hromada ČSPŽP. – **1/2002.**

Zintenzívnění vztahů ČSPŽP a C.E.D.E. na obzoru. – **2/2002.**

Konference 2.České dny práva životního prostředí. – **1/2003.**

Třetí valná hromada ČSPŽP. – **1/2003.**

Vědecké centrum Berlín pro bádání v sociálních vědách. – **2/2003.**

ROZHOVOR SE ZAHRANIČNÍ OSOBNOSTÍ

Rozhovor s Prof. Ferdinandem Kerschnerem. – **1/2001.**

Rozhovor s Prof. Wojciechem Radeckim. – **2/2001.**

Rozhovor s Prof. Alexandrem Kissem. – **2/2002.**

AKTUALITY

Kapitola 22: Životní prostředí byla uzavřena. – **1/2001.**

Novelizace trestního zákona na úseku trestných činů proti životnímu prostředí. – **2/2001.**

INFORMACE O VZDĚLÁVACÍCH INSTITUCÍCH

Světová námořní univerzita. – **1/2001.**

Univerzita OSN. – **2/2001.**

Dvacet let vzniku International Law Development Institute. – **1/2003.**

Institut OSN pro výchovu a výzkum. – **4/2003.**

MEZINÁRODNÍ KONFERENCE / Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Konference „Internationales Umweltrecht“. – **1/2001.**

II. světový kongres právníků a společností pro právo životního prostředí. – **2/2001.**

Nestručná zpráva o konferenci o novinkách v právu životního prostředí Evropského společenství. – **2/2001.**

„Slovanský kongres“ práva životního prostředí podruhé. – **2/2001.**

Kolokvium na téma “Implementation and Enforcement of International Environmental Law”. – **2/2002.**

Návštěva prof. Machada v Praze. – **3/2002.**

Mezinárodní konference o ochraně ovzduší v Ostritz – St. Marienthal. – **3/2002.**

Mezinárodní konference k 10. výročí založení Ústavu pro ekopolitiku „Sbližování práva životního prostředí ČR s právem EU – nikdy nekončící proces“ – **4/2002.**

Třetí ročník česko-polsko-slovenské konference environmentálního práva – Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva – **4/2002.**

Omezení obchodu z důvodu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí ve světle

analýzy rozhodnutí Evropského soudního dvora. – **1/2003.**

Asociace M.E.S.U.R.E. – **1/2003**

Švýcarská společnost pro právo životního prostředí. – **1/2003.**

Letní škola práva životního prostředí, Barcelona, 14. – 18. 7. 2003. – **2/2003.**

Konference Lesní právo v porovnání tří zemí: Německo – Polsko – ČR. – **2/2003.**

Přednáška Dr. Patricii Vigni: „Antarktický smluvní systém (včetně hledisek životního prostředí)“ – **4/2003.**

2. česko-rakouská konference SLUNCE 2003. – **4/2003.**

Konference 8. Rakouské dny práva životního prostředí. – **4/2003.**

Ochrana zvířat a welfare 2003. – **4/2003.**

INFORMACE

Nová úprava trestných činů proti životnímu prostředí schválena. – **2/2002.**

EUR – OP a evropští vydavatelé na loňském frankfurtském knižním veletrhu. – **2/2002.**

Cena Michela Despaxe. – **2/2002.**

Oficiální webové stránky NATURA 2000 zprovozněny. – **2/2002.**

Výstava o nelegálním mezinárodním obchodu s ohroženými druhy. – **3/2002.**

Mezinárodní akademie ochrany přírody na ostrově Vilm. – **3/2002.**

Konference pořádané ČSPŽP. – **3/2002.**

Green Week – Semaine Verte 2003. – **1/2003.**

Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii. – **2/2003.**

Nová národní přírodní památka – Zbrašovské aragonitové jeskyně. – **2/2003.**

12. zástupce ČR na Seznamu světového dědictví UNESCO. – **2/2003.**

ZAZNAMENALI JSME/DOKUMENT

Programové prohlášení vlády ze dne 6. 8. 2002. – **3/2002.**

Světový summit o udržitelném rozvoji Johannesburg 2002 – **4/2002.**

Johannesburgská deklarace o udržitelném rozvoji – **4/2002.**

Charakteristika obsahu Implementačního plánu přijatého na Summitu v Johannesburgu – **4/2002.**

Světový summit o udržitelném rozvoji – Implementační plán – **4/2002.**

Světový summit o udržitelném rozvoji – Implementační plán – **1/2003.**

Ochrana životního prostředí v brazilské ústavě. – **1/2003.**

Ochrana životního prostředí v návrhu smlouvy o Evropské Ústavě. – **2/2003.**

Závazná část Plánu odpadového hospodářství České republiky. – **2/2003.**

Rezoluce C.E.D.E. o právu na životní prostředí. – **4/2003.**

GALERIE OSOBNOSTÍ

Mario Molina. – **1/2003.**

NÁŠ HOST

Massimiliano Montini: TRADE AND ENVIRONMENT: AN ANALYSIS OF THE CONFLICTING INTERESTS AT STAKE IN THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE. – **2/2003.**

Patricia Vigni: THE ANTARCTIC TREATY SYSTEM AND ITS ENVIRONMENTAL ASPECTS. – **4/2003.**

NÁZORY

Komárek, Jan: Evropské právo životního prostředí v České republice. – **4/2003.**

Smolek, Martin: Několik poznámek ke statí JUDr. Komárka „Evropské právo životního prostředí v České republice“. – **4/2003.**

Vedral, Josef: Ještě k otázce právního režimu správy poplatku za komunální odpad podle § 17a zákona o odpadech. – **4/2003.**



Zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí:

I. Členění práce:

Rukopis článku musí obsahovat:

- 1) název příspěvku;
- 2) nezkrácené jméno a příjmení autora včetně titulů;
- 3) text příspěvku v rozsahu minimálně 4 normostran v češtině nebo slovenštině, popř. v angličtině, němčině, francouzštině, polštině, španělštině, italštině;
- 4) seznam literatury citované v textu;
- 5) na závěr název článku v překladu do angličtiny/němčiny a resumé v angličtině/němčině.

II. Rukopis:

Rukopis včetně obrazových příloh je nutno dodat:

- 1) v 1 exempláři, na papíru formátu A4, písmo velikosti 12, řádkování jednoduché a dále
- 2) v 1 exempláři na disketě v editoru Word nebo RTF (Rich Text Format) s jednou vytištěnou kopií (nebo lze zaslat e-mailem na adresu Společnosti :

CSPZP@seznam.cz).

V rukopisu žádáme označit pasáže, jež by měly být tištěny kurzívou, tučně nebo podtržené, u titulků žádáme uvést velikost písma, v případě, že půjde o odlišnou velikost, než u normálního textu. Dále žádáme uvést současné povolání autora, popř. e-mail či jiné spojení, písemný souhlas se zveřejněním těchto údajů v příslušném čísle časopisu a spojení pro zaslání korektur a autorského výtisku. Pokud v textu použijete poznámky pod čarou, nevkládejte jejich automatické číslování.

III. Obrazové přílohy:

Za obrazové přílohy se považují zejména tabulky, grafy, fotografie, obrázky. Obrazové přílohy zařaďte za rukopis jednotlivě na zvláštních listech, s popisem umístění v rámci článku, vysvětlujícím textem k obrazovým přílohám, včetně jeho případného překladu do angličtiny/němčiny a dále citaci použitého pramene.

IV. Citace literatury:

V seznamu použité literatury uvádějte jen v textu citované práce. Způsob citace používejte obvyklý ve vědecké práci.