

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Vojtěch Semotam

Nová právní úprava odpadového hospodářství

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka Ph.D

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28.08.2023

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 263 648 znaků včetně mezer.

Vojtěch Semotam
[Vlastnoruční podpis]

V Praze dne 28.08.2023

Obsah

Úvod	6
1. Zákon č. 541/2020 Sb. o odpadech	9
1.1. Ideová východiska zákona o odpadech	9
1.2. Historický exkurz k přijetí zákona o odpadech	9
1.3. Příprava a schválení nového zákona o odpadech	11
2. Základní principy a instituty odpadového hospodářství	15
2.1. Principy odpadového hospodářství	15
2.1.1. Princip prevence a hierarchie odpadového hospodářství.....	15
2.1.2. Princip soběstačnosti a blízkosti	16
2.1.3. Princip znečišťovatel platí	17
2.1.4. Další principy	19
2.2. Pojem odpad	19
2.2.1. Definice odpadu.....	19
2.2.2. Nebezpečný a ostatní odpad	21
2.2.3. Vedlejší produkt	23
2.2.4. Katalog odpadů.....	25
2.3. Působnost zákona o odpadech	26
2.4. Odpadový režim	31
2.5. Ukončení odpadového režimu.....	32
2.6. Původce odpadu	36
2.7. Plány odpadového hospodářství.....	37
3. Zařízení pro nakládání s odpadem	42
3.1. Stacionární zařízení pro nakládání s odpadem	43
3.2. Malé zařízení	45
3.3. Mobilní zařízení pro nakládání s odpadem	46
3.4. Vozidla pro nakládání s odpadem a pro přepravu odpadu	48
4. Povolení a jiné administrativní nástroje zákona o odpadech	49
4.1. Povolení.....	50
4.1.1. Povolení provozu zařízení pro nakládání s odpady	51
4.1.2. Formální a obsahové náležitosti povolení provozu zařízení	53
4.1.3. Prodloužení, změna, zrušení a zánik povolení provozu zařízení.....	56
4.1.4. Provoz zařízení ve volném režimu	61
4.2. Souhlas s provozem malého zařízení	63
4.3. Integrované povolení.....	65
4.3.1. Zařízení podléhající procesu IPPC	66
4.3.2. Integrované povolení k provozu zařízení k nakládání s odpadem.....	67

4.3.3.	Přezkum a změna integrovaného povolení zařízení k nakládání s odpady	70
4.4.	Vyjádření podle zákona o odpadech	72
4.5.	Závazné stanovisko podle zákona o odpadech.....	73
5.	Specifika správního řízení při vydávání povolení dle zákona o odpadech.....	74
5.1.	Řízení o udělení povolení provozu zařízení	74
5.1.1.	Účastníci řízení	74
5.1.2.	Průběh řízení o vydání povolení provozu zařízení	75
5.1.3.	Vydání povolení	79
5.1.4.	Řízení o změně a zrušení povolení	82
5.2.	Řízení o vydání souhlasu s provozem malého zařízení.....	83
6.	Územní plánování a stavební řád v povolovacích procesech zařízení pro nakládání s odpadem.....	85
6.1.	Specifika územního plánování zařízení pro nakládání s odpadem	85
6.2.	Územní a stavební řízení zařízení k nakládání s odpadem.....	87
6.2.1.	Rozhodnutí o změně využití území	88
6.2.2.	Rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení	89
6.2.3.	Kolaudační souhlas.....	91
6.3.	Řízení podle nového stavebního zákona	91
6.3.1.	Základní principy rekonstrukce veřejného stavebního práva.....	92
6.3.2.	Terénní úpravy v novém stavebním zákoně	92
6.3.3.	Řízení o povolení záměru	93
6.3.4.	Řízení o užívání	95
7.	Proces EIA v povolovacích procesech podle zákona o odpadech	96
7.1.	Záměry zařízení pro nakládání s odpadem podléhající procesu EIA	96
7.2.	Významné negativní vlivy při posuzování záměrů zařízení pro nakládání s odpadem	98
7.3.	Stanovisko EIA v navazujícím řízení.....	99
	Závěr.....	100
	Přílohy	105
	Seznam použitých zkratk.....	109
	Seznam použitých zdrojů	111
	Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce.....	118
	Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce	119

Úvod

Dne 1. ledna 2021 vstoupil v účinnost tzv. „balíček odpadového hospodářství“, který značným způsobem proměnil nastavení současného odpadového hospodářství České republiky a vytvořil právní rámec pro zajištění nejvyššího možného využití odpadu a výrobků s ukončenou životností. Tento balíček je tvořen čtyřmi zákony, a to zcela novým zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech, který nahradil do té doby účinný zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech, dále zákonem č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, jímž byla dosavadní úprava nakládání s vybranými výrobky s ukončenou životností vyčleněna ze zákona o odpadech do samostatné právní úpravy, a dále novelami stávajícího zákona o obalech a zákona o místních poplatcích.

Zásadními proměnami při přijetí nové právní úpravy odpadového hospodářství prošly procesy povolování provozu nových, ale i prodlužování povolení stávajících zařízení pro nakládání s odpadem. Zákon o odpadech dále zavedl zcela nové povinnosti pro provozovatele zařízení při nakládání s odpadem, správní orgány vykonávající státní správu na úseku odpadového hospodářství a změny zaznamenala i dosavadní právní terminologie. Právní poměry nastavené novou právní úpravou odpadového hospodářství mezi provozovateli zařízení pro nakládání s odpadem, původci odpadu, správními orgány, ale i veřejností jsou v některých ohledech dodnes stále předmětem diskusí a zaslouží si proto bližší zkoumání. Zkoumání změn způsobů povolování zařízení k nakládání s odpadem a zákonných změn v provozu zařízení bude věnována tato práce.

Ve stěžejní části diplomové práce jsou popsána zjištění, jakými způsoby se nová právní úprava promítla do procesů povolování zařízení a změn těchto povolení, včetně popisu dosavadních zkušeností orgánů veřejné správy s novou právní úpravou. Na základě těchto zjištění je na tomto místě v práci rovněž popsán dopad nové úpravy na povolovací procesy zařízení pro nakládání s odpadem. Vzhledem ke skutečnosti, že řada významných zařízení určených pro nakládání s odpady podléhá obligatorně procesu integrované prevence, věnuje se dále práce i způsobům, kterými přijetí balíčku odpadového hospodářství ovlivnilo integrované povolování zařízení pro nakládání s odpadem.

Dále se diplomová práce zabývá vlivem nové právní úpravy na procesy povolovacích řízení vedených podle účinných předpisů veřejného stavebního práva, podle kterých jsou povolovány stavební záměry zařízení pro nakládání s odpady, a to jak podle „dosavadního“ stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tak i podle „nového“ stavebního zákona vydaného ve Sbírce zákonů pod č. 283/2021 Sb. Budou rovněž zkoumány souvislosti řízení podle zákona o

posuzování vlivů na životní prostředí při povolování zařízení pro nakládání s odpady. V diplomové práci nebude podrobně pojednáváno o zákonu o výrobcích s ukončenou životností, zákonu o obalech a zákonu o místních poplatcích, pouze na ně bude v tematických pasážích poukázáno.

V kapitole č. 1 bude pojednáno o procesu přijímání nového zákona o odpadech a bude proveden i krátký historický exkurz k přijetí „balíčku odpadového hospodářství“, který uvozuje novou právní úpravu odpadového hospodářství. Dále bude pojednáno o ideových východiscích „nového“ zákona o odpadech a souvisejících právních předpisů přijatých společně se zákonem o odpadech.

V kapitole č. 2 budou popsány klíčové instituty zákona o odpadech, jejichž porozumění je nezbytné pro pochopení různých režimů povolování zařízení pro nakládání s odpady. Zejména se podrobněji práce bude zabývat principy odpadového hospodářství a jejich vlivem na jednotlivá správní řízení a jiné formy správních činností. K určení rozsahu působnosti zákona bude v kapitole rovněž definován pojem odpad a stanoven rozsah působnosti zákona o odpadech. Bude rovněž pojednáno o stěžejních institutech a subjektech odpadového hospodářství jako například o původcích odpadu nebo o plánech odpadového hospodářství, včetně zamyšlení nad problematickými aspekty dopadů nové právní úpravy na tyto instituty.

V kapitole č. 3 bude objasněno rozdělení zařízení pro nakládání s odpadem na jednotlivé druhy, jak je rozlišuje zákonná úprava. Kromě rozdělení zařízení dle jejich zákonného režimu bude dále pojednáno o jednotlivých činnostech a účelových určeních zařízení pro nakládání s odpadem. Budou rovněž popsána základní práva a povinnosti provozovatelů zařízení pro nakládání s odpadem, která budou porovnána s právy a povinnostmi, jejichž nositeli byly podle zákona o odpadech z roku 2001 oprávněné osoby.

Ve stěžejní kapitole č. 4 bude pojednáno o hmotněprávní stránce povolovacích aktů, které jsou vydávány ve správních řízeních podle zákona o odpadech. Budou rozlišena jednotlivá povolení a jiné administrativní nástroje, jejichž vydávání upravuje zákon o odpadech a následuje i zamyšlení nad způsoby, jakými lze tyto úkony vzájemně kombinovat. Úžeji se práce na tomto místě následně zaměří na nejvýznamnější autorizační akt zákona o odpadech, a to na povolení k provozu zařízení pro nakládání s odpadem, v jehož případě bude podrobně vysvětlena materiální a formální stránka tohoto povolovacího aktu, jeho obsah, povinné a volitelné náležitosti rozhodnutí. V kapitole bude však pojednáno i o dalších administrativních nástrojích zákona o odpadech. Kapitola pokračuje výkladem o zařízeních pro nakládání s odpadem, která mohou být provozována ve volném režimu. Vzhledem k významu procesů integrované prevence pro celou oblast životního prostředí se v kapitole rovněž objeví pojednání o specifických procesů

integrovaného povolování podle zákona o integrované prevenci ve vztahu s autorizačními akty vydávanými podle zákona o odpadech. Práce na tomto místě pojímá úpravu integrované prevence jako zvláštní vůči zákonu o odpadech.

V neméně stěžejní kapitole č. 5 budou zkoumány otázky procesní stránky vydávání povolenacích aktů a souvisejících správních činností. Práce se zde zaměří zejména na průběh řízení o vydání povolení pro nakládání s odpadem. Práce bude pojednávat o krocích, které správní orgány vykonávající státní správu na úseku odpadového hospodářství činí a jaké problémy s sebou přineslo v této oblasti přijetí balíčku odpadového hospodářství.

Vzhledem ke skutečnosti, že vydání povolení provozu zařízení k nakládání s odpadem podle zákona o odpadech vyžaduje i příslušná rozhodnutí podle stavebního zákona, je kapitola č. 6 věnována souvislostem povolenacích procesů a stavebního zákona, a to jak z hlediska „nového“ stavebního zákona, tak i „starého“ stavebního zákona. Krátce bude v kapitole pojednáno i o roli plánů odpadového hospodářství v procesech územního plánování a dále o postupech při povolování staveb zařízení pro nakládání s odpadem.

V poslední kapitole č. 7 bude pojednáno o specifických řízení o posuzování vlivů na životní prostředí v povolenacích procesech zařízení pro nakládání s odpadem. Vzhledem ke skutečnosti, že procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhají pouze vymezená zařízení, bude se práce touto problematikou zabývat až na závěr, což však nijak nesnižuje důležitost této disciplíny. V práci bude pojednáno o nejčastějších významných vlivech, které jsou v procesu posuzování vlivů na životní prostředí analyzovány a způsoby jejich mitigace. Bude rovněž pojednáno o odlišnostech řízení o povolení provozu zařízení pro nakládání s odpadem v případech, kdy je toto řízení navazujícím řízením ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Práce je opatřena přílohami, které jsou uvedeny na konci práce a na něž je v práci v tematických pasážích odkazováno. Pro účely zpracování tématu byly osloveny různé správní orgány vykonávající státní správu na úseku odpadového hospodářství včetně odboru odpadů Ministerstva pro životní prostředí a krajských úřadů všech krajů. Na informace zjištěné od správních orgánů je v této práci poukázáno v tematických pasážích. Užití informace získané od správního orgánu v textu práce bude rovněž vyznačeno v poznámkách pod čarou či ve vysvětlivkách.

1. Zákon č. 541/2020 Sb. o odpadech

1.1. Ideová východiska zákona o odpadech

Již několik desítek let není na odpad nahlíženo výhradně jako na zdroj ohrožení životního prostředí, ale naopak jako na zdroj surovin k dalšímu využití. Je proto namístě, aby s odpady bylo zacházeno v souladu s hierarchií odpadového hospodářství, jak ji chápe evropské právo, tedy aby byla jejich celková produkce snižována a zároveň, aby se zvyšoval podíl využívaných odpadů.¹ Odpady jsou zdrojem, který, s ohledem na křehkost dodavatelských řetězců v globální ekonomice dnešních dní, může řadě zemí pomoci nahradit nedostatkové suroviny ve výrobě nebo v energetice.

Je však přitom třeba stále mít na paměti, že odpad zůstává ve své podstatě zdrojem ohrožení životního prostředí a podle toho je třeba s ním nakládat. V souladu s principy vysoké ochrany životního prostředí a nejvyšší hodnoty je nutné si při nakládání s odpadem počínat tak, aby nedocházelo k nedůvodné újmě na životním prostředí a lidském zdraví. Specifikem oblasti odpadového hospodářství je skutečnost, že odpady jako zdroje ohrožení životního prostředí mohou působit na všechny ostatní složky životního prostředí, proto je při výběru způsobu nakládání s odpadem nutné volit vždy takovou variantu, která je nejšetrnější k životnímu prostředí jako celku, nikoli např. pouze k ovzduší, přírodě či k vodám.

K efektivnímu nakládání se všemi odpadovými toky je nutné, aby stát disponoval i kvalitní sítí zařízení pro nakládání s odpadem, která bude mít dostatečnou kapacitu ke zpracování většiny odpadu produkovaného na území státu. Síť zařízení musí být rozmístěná na celém území státu podle množství produkovaného odpadu v jednotlivých regionech tak, aby s odpadem bylo možné nakládat co nejbližše jeho zdroji. S tímto souvisí i potřeba nastavení vhodných systémů pro nakládání s komunálním odpadem a odpady podobnými komunálnímu odpadu.

Všechny tyto zásady tvoří ve svém souhrnu ideová východiska zákona o odpadech. O jednotlivých zásadách bude podrobněji pojednáno dále.

1.2. Historický exkurz k přijetí zákona o odpadech

¹ Hierarchie odpadového hospodářství nebo také hierarchie způsobů nakládání s odpady byla v evropském právu poprvé upravena čl. 4 bodu 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/2008 o odpadech. Hierarchií způsobů nakládání s odpady se podle směrnice rozumí uspořádání priorit při nakládání s odpadem tak, aby bylo upřednostněno předcházení vzniku odpadu, není-li to možné, dále připravit odpad k opětovnému použití, dále k recyklaci, jinému, např. energetickému využití a až jako poslední eventualitu zvolit odstranění odpadu.

Zákon o odpadech spolu s dalšími předpisy představuje od roku 1989 již čtvrtou komplexní úpravu odvětví odpadového hospodářství. Dřívější zákony sice nastavily české odpadové hospodářství moderním způsobem, nicméně vždy vykazovaly určité nedostatky, z nichž některé byly tak závažného charakteru, že je bylo nutné řešit přijetím zcela nového zákona. První porevoluční zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, náležel vedle zákona o životním prostředí a zákona o ochraně přírody a krajiny mezi skupinu zákonů, které utvářely podobu práva životního prostředí jako novodobé právní disciplíny, nicméně kvůli podstatné nejednoznačnosti řady práv a povinností, vyplývajících mj. i ze stručnosti zákona, kdy celý zákon tvořilo pouze 17 ustanovení, které navíc nereflektovaly potřeby tržního hospodářství, bylo v polovině 90.let rozhodnuto o zpracování nového předpisu pro oblast odpadového hospodářství.

Přijatý zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, účinný od 1. ledna 1998, podstatně rozšířil celou úpravu a mj. zavedl poprvé do české úpravy i odlišný způsob zacházení s odpady z obalů, byť zatím pouze ve stručnosti. Již záhy po jeho přijetí však byla zákonu vytýkána řada nedostatků.² Kritizován byl například způsob nakládání s nezákonně soustředěným odpadem, kdy vlastníky všech pozemků dle § 3 odst. 7 zák. č. 125/1997 Sb., o odpadech, stíhala povinnost v případě nezákonně soustředěného odpadu odpad na vlastní náklady předat do zařízení určeného pro nakládání s odpadem, a to i v situaci, kdy byl odpad na pozemku soustředěn jinou osobou než vlastníkem pozemku. Nadto byl kritizován i způsob fungování ekonomických nástrojů podle zákona, zejména potom poplatku za odvoz komunálního odpadu.³ Nejvýznamnějším důvodem přijetí dalšího zákona o odpadech však byla podle Sobotky potřeba harmonizace českého právního řádu s právem komunitárním.⁴ Ze všech těchto důvodů byl přijat další zákon o odpadech, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 185/2001 Sb., který byl účinný až do 31. prosince 2020, kdy byl nahrazen současným zákonem č. 541/2020 Sb. o odpadech.

Ačkoliv se v případě zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, jednalo v pořadí již o třetí zákon o odpadech přijatý Parlamentem ČR od roku 1989, bude-li dále v textu této práce pojednáváno o „starém zákonu o odpadech“ nebo „SZO“ bude tímto starým zákonem o odpadech míněn zák. 185/2001 Sb., o odpadech, pokud nebude v práci výslovně uvedeno jinak. Současný zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, bude v práci nadále popisován vždy jen jako „zákon o odpadech.“

² K jednotlivým nedostatkům např.: Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů, č. 185/2001 Dz

³ Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů, č. 185/2001 Dz

⁴ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. Právo životního prostředí. 2. dopl. a rozšíř.vyd. SOBOTKA Michal. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-498-1., str. 403, marg. č. 1246

1.3. Příprava a schválení nového zákona o odpadech

O potřebě přijetí nového zákona upravujícího odpadové hospodářství se začalo hovořit již v období po vstupu České republiky do EU, kdy se úprava starého zákona o odpadech vinou častých novelizací stávala značně nepřehlednou. Za dobu 20 let své účinnosti byl starý zákon o odpadech novelizován celkem 49 - krát, z toho 30 - krát jen mezi lety 2002 a 2012. Potřeba přijetí nového zákona nabyla ještě vyšší naléhavosti po přijetí rámcové směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a zrušení některých směrnic.⁵ Ministerstvo životního prostředí (MŽP) v roce 2009 vypracovalo návrhy nové odpadové legislativy, které byly sice projednány v meziresortním připomínkovém řízení⁶, nicméně v důsledku pádu vlády Miroslava Topolánka v létě 2009 a předčasných voleb v roce 2010 byly práce na těchto návrzích zastaveny.

Přípravy nového zákona probíhaly i později a konečně v roce 2016 byl návrh nového zákona předložen Legislativní radě vlády⁷, která jej však doporučila odložit do doby, než bude přijat očekávaný „evropský balíček odpadového hospodářství“, od kterého se očekávaly významné koncepční změny v celém systému odpadového hospodářství.

Tento balíček byl nakonec přijat 5. července 2018 a podstatným způsobem novelizoval nejvýznamnější směrnice týkající se odpadového hospodářství. Šlo zejména o novelizace Rámcové směrnice o odpadech, směrnice č. 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnice č. 94/62/ES o obalech a odpadech z obalů a dalších směrnic.⁸ Transpoziční lhůta pro implementaci novelizovaných směrnic byla stanovena na období 2 let ode dne nabytí platnosti novelizace směrnic, tj. do 5. července 2020. Novelizace směrnic redefinovaly cíle evropského odpadového hospodářství a zvýšily nároky kladené na jednotlivé členské státy při zpracování odpadu.

Změny směrnic již dle názoru MŽP nebylo možné zpracovat do starého zákona o odpadech formou další rozsáhlé novelizace, proto úřad přistoupil k vypracování návrhu zcela nového zákona o odpadech a výrobcích s ukončenou životností a novelizaci stávajícího zákona o

⁵ Bude-li v textu dále pojednáváno o Rámcové směrnici nebo Rámcové směrnici o odpadech, bude touto směrnicí myšlena rámcová směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a zrušení některých směrnic

⁶ Zveřejněný návrh textu zamýšleného zákona o odpadech před vstupem do meziresortního připomínkového řízení: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_tz090227odpady/\\$FILE/zakon_odpady_navrh.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_tz090227odpady/$FILE/zakon_odpady_navrh.pdf) cit. 5. 4. 2023

⁷ Předkládací zpráva do meziresortního připomínkového řízení návrhu zákona o odpadech, zpracovaná MŽP, dostupná na: https://akcr.cz/data_ak/16/l/pr/Odpady.pdf cit. 8.3.2023

⁸ Evropský balíček odpadového hospodářství kromě vyjmenovaných směrnic dále zahrnoval novelizaci směrnice č. 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, novelizaci směrnice č. 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a směrnice č. 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

obalech.⁹ Tyto návrhy rámcově v základních tezích vycházely z původního návrhu z roku 2016, nicméně i tak se návrh zákona o odpadech od návrhu z roku 2016 v mnohém lišil.

Vládní návrh nového zákona o odpadech a dalších předpisů předložila Vláda ČR Poslanecké sněmovně dne 18. prosince 2019 a Sněmovnou byl tento zákon projednáván jako sněmovní tisk č. 676.¹⁰ MŽP věřilo, že ke schválení zákona dojde během jara 2020, aby byla dodržena transpoziční lhůta, nicméně kvůli vypuknutí pandemie onemocnění COVID-19 a nutností schvalovat přednostně legislativu související s potíráním pandemie, byl zákon projednáván ve výborech až do září.¹¹ Sněmovna návrh schválila až na schůzi dne 18. září 2020.¹²

Senát Sněmovně návrh zákona vrátil s pozměňovacími návrhy, které zejména mimo dalšího měly za cíl odsunout účinnost zákona o rok, tedy dle návrhu Senátu ČR měla účinnost předpisu počít až dnem 1. ledna 2022. Senát posunutí účinnosti balíčku odůvodnil zejména skutečností, že je zřejmé, že v době nabytí účinnosti nebudou připraveny prováděcí předpisy k zákonům, zejm. nový Katalog odpadů, vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady, vyhláška o podrobnostech nakládání s výrobky s ukončenou životností a vyhláška o kritériích, při jejichž splnění je asfaltová směs vedlejším produktem nebo přestává být odpadem, známá v hovorovém žargonu též jako „asfaltová vyhláška“. Předmětem kritiky ze strany Senátu byl i přijatý poslanecký pozměňovací návrh, který předložili exministr kultury za ČSSD Antonín Staněk a exhejtman Jihočeského kraje Jan Zahradník za ODS, který retroaktivně „odpouštěl“ provozovatelům skládek, kteří ke dni nabytí účinnosti zákona neodvedli obci nebo Státnímu fondu životního prostředí (SFŽP) poplatek za uložení odpadu na skládku, který byli jinak povinni vybrat od původců odpadu při předání odpadu do zařízení skládky. Senátoři diskutovali i o možnostech nastavení povinnosti pro provozovatele skládek zpřístupnit na žádost obcím, na jejichž území se skládka nachází, provozní deník a evidenci přijatých odpadů na skládku, čímž by obce získaly přehled o odpadech, které provozovatelé ukládají na skládku, a tím pádem i přehled o výši poplatku za skládkování, který by obce měly od provozovatelů skládek požadovat, dále senátoři diskutovali i o možnostech zavedení kamerového systému na skládkách, ke kterému by obce měly přístup, čímž by obce opět získaly větší přehled o tom, jak vysoké

⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb.; o odpadech č. 541/2020 Dz

¹⁰ Navrhované znění zákona o odpadech včetně pozměňovacích návrhů je dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=676&CT1=0> [cit. 7. 3. 2023]

¹¹ Cyrkl, 2021, Webinář: nový zákon o odpadech, YouTube video [cit. 5. 4. 2023] Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=0CuCDYSfdjE>

¹² tamtéž

poplatky požadovat.¹³ Senátoři diskutovali i o možnostech zavedení nové pravomoci obcí, aby obec směla obecně závaznou vyhláškou nařídit podnikajícím osobám účastnit se povinně obecního systému odpadového hospodářství, což mělo eliminovat efekt černého pasažera způsobený skutečností, že dnes řada podnikatelů v obcích, kde podniká, nemá zajištěno přebrání vyprodukovaného odpadu a namísto toho své odpadky vyhazuje ke komunálnímu odpadu, aniž by zároveň měla s obcí uzavřenou smlouvu o zapojení do obecního systému. Zpracování těchto odpadů musí obec finančně zajistit u příslušných provozovatelů zařízení k nakládání s odpadem, což představuje zejména ohledně poplatků za skládkování a v případě plateb za spálení odpadu ve spalovně komunálních odpadů, značnou částku.¹⁴ Tyto snahy však nebyly politicky průchozí.¹⁵ Senátoři uvažovali i o zamítnutí návrhu zákona, ale v situaci, kdy mohlo být veto Senátu ve Sněmovně tehdejší vládní koalicí stran ANO a ČSSD snadno přehlasováno, přistoupili senátoři k přípravě pozměňovacích návrhů k zákonu, které napravovaly alespoň největší kontroverze (zejm. vypuštění pozměňovacího návrhu poslanců Antonína Staňka a Jana Zahradníka).

Sněmovna ovšem setrvala zejména z důvodu uplynutí transpoziční lhůty ke směrnicím na původním znění a zákon tak nabyl platnosti ve sněmovní verzi dne 23. prosince 2020, kdy účinnost nastala jen o devět dní později, 1. ledna 2021. Krátká legisvakanní lhůta pouhých devíti dnů byla předmětem kritiky jak ze strany subjektů odpadového hospodářství, tak i odborné veřejnosti. Senátoři nadto krátce po nabytí účinnosti zákona o odpadech kontroverzní ustanovení zavedená pozměňovacím návrhem poslanců Staňka a Zahradníka napadli návrhem na zrušení zákona u Ústavního soudu, o kterém nebylo ke dni odevzdání diplomové práce rozhodnuto a který je Ústavním soudem ČR veden pod sp. zn. Pl. ÚS 21/21.

Při nabytí účinnosti zákona o odpadech nebyly rovněž připraveny všechny prováděcí předpisy k zákonu. Absenci prováděcích předpisů řešilo MŽP vydáváním metodických pokynů pro subjekty odpadového hospodářství, které nejsou formálně právními předpisy a nejsou tudíž podle Ústavy závazné pro soudy, nicméně správní orgány a Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP) mají povinnost se při vykládání a aplikaci nové legislativy těmito metodickými pokyny řídit, pokud činnost nebo nečinnost upravená těmito pokyny byla vytvořena na základě zákona nebo zákonem svěřené pravomoci a zároveň touto činností není zasahováno do zákonem

¹³ Zjištěno z e-mailové korespondence s bývalým senátorem Ing. Ladislavem Kosem, který k návrhu zákona o odpadech jako tehdejší senátor přednesl pozměňovací návrh.

¹⁴ Pro ilustraci požadovaná cena svozové společnosti za uložení 1 tuny odpadu na skládku se pohybuje kolem 3000 – 4000,- Kč v případě ostatních odpadů, v případě spálení odpadu ve spalovně jde o částku nižší, kolem 1500,- Kč za 1 tunu ostatního odpadu, u nebezpečných odpadů je situace diametrálně odlišná.

¹⁵ Rozhovor s Ing. Janem Maršákem, ředitelem odboru odpadů MŽP, Praha, 2.2.2023

zaručených práv adresátů veřejné správy.¹⁶ Ke dni odevzdání práce stále nebyly některé prováděcí předpisy vydány a při aplikaci zákona se postupuje podle podmínek již zrušených dosavadních předpisů, kdy současná právní úprava pro stanovení podmínek nakládání s odpady obsahuje odkazy na již zrušené předpisy.¹⁷ MŽP v současné době připravuje vydání tzv. „asfaltové vyhlášky“ resp. vyhlášky o stanovení kritérií, při jejichž splnění asfaltová směs přestává být odpadem nebo je vedlejším produktem nebo vyhlášky ke stanovení podmínek, kdy stavební a demoliční odpad přestává být odpadem.¹⁸ MŽP zároveň nevyklučuje přijetí dalších předpisů, které by stanovily podmínky, při jejichž splnění určité materiály přestávají být odpadem.¹⁹

¹⁶ K povaze interních metodických pokynů ústředních správních úřadů viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č.j. 2 Afs 53/2010-63

¹⁷ Příkladem takového odkazu může být právní úprava nakládání se znovuzískanými asfaltovými směsmi, které, splní-li podmínky již zrušené asfaltové vyhlášky MŽP č. 130/2019 Sb., podle § 83 odst. 4 a 5 vyhlášky 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady budou buď vedlejším produktem nebo přestanou být odpadem. Toto pravidlo se uplatní pro asfaltové směsi získané postupem podle zrušené vyhlášky v období od data účinnosti nového zákona o odpadech do 31. 12. 2023, pokud mezitím nebude přijata nová „asfaltová“ vyhláška.

¹⁸ Rozhovor s Ing. Janem Maršákem, ředitelem odboru odpadů MŽP, Praha, 2. 2. 2023

¹⁹ tamtéž

2. Základní principy a instituty odpadového hospodářství

2.1. Principy odpadového hospodářství

Principy v právu životního prostředí obecně plní řadu funkcí, zejména funkci interpretační, aplikační a normotvornou. Své využití nachází i při procesech souvisejících s povolováním zařízení pro nakládání s odpady, jejich následným provozem a povinnostmi souvisejícími s uzavíráním zařízení. Nová právní úprava odpadového hospodářství navíc význam řady principů přehodnocuje a zejména zvláštní důraz klade k prosazení principu oběhového hospodářství. Nejvýznamnější změny byly zejména zaznamenány v pojetí principů uvedených níže.

2.1.1. Princip prevence a hierarchie odpadového hospodářství

Princip prevence je obecným principem práva, který má v ochraně životního prostředí zvláštní význam.²⁰ Jeho význam spočívá ve skutečnosti, že ztráty na životním prostředí jsou často nenahraditelné. V oblasti odpadového hospodářství je princip prevence aplikován jak průřezovými nástroji (např. nástroji integrované prevence a posuzování vlivů a koncepcí na životní prostředí), tak odvětvovými nástroji, z nichž nejvýznamnějším je hierarchie odpadového hospodářství.

Na tomto místě je proto vhodné se zmínit zejména o hierarchii odpadového hospodářství. Pojem hierarchie odpadového hospodářství pochází z evropského práva, kde byl poprvé použit v čl. 4 odst. 1 Rámcové směrnice o odpadech.²¹ Hierarchie odpadového hospodářství vyjadřuje myšlenku vlastní oběhovému hospodářství, že je s každým odpadem nutné nakládat co nejšetrněji jak vůči životnímu prostředí, tak i společnosti, a že je nutné upřednostnit využití odpadu před jeho odstraněním.

Hierarchie odpadového hospodářství ukládá subjektům odpadového hospodářství, aby zejména:

- Předcházeli vzniku odpadů, pokud je to možné;

²⁰ DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal a STEJSKAL Vojtěch. Právo životního prostředí. 2. dopl. a rozš. vyd. DROBNÍK Jaroslav. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2., s.51, marg. č. 169

²¹ V tomto je však třeba podotknout, že myšlenka hierarchizace způsobů nakládání s odpadem není v evropském právu novou. Již v usnesení ze dne 24. 2. 1997 o strategii evropských společenství pro nakládání s odpadem Rada EU potvrdila, že předcházení vzniku odpadů by mělo být hlavní prioritou nakládání s odpady a že opětovné použití a recyklace materiálů by měly být upřednostňovány před energetickým využíváním odpadů, pokud jsou těmi nejlepšími ekologickými možnostmi.

- V případě vzniku odpadu jej připravili k opětovnému použití. Věc, která se stala odpadem se v takovém případě užije ke stejnému účelu, ke kterému byla určena;
- Není-li možné opětovné použití je dalším stupněm materiálové využití (recyklace);
- Dále jiné využití vč. energetického využití
- Poslední možností má být vždy odstranění odpadu (zejm. skládkováním či spalováním).

Platí, že každý stupeň hierarchie je subsidiární vůči předchozímu. Hierarchie odpadového hospodářství zároveň slouží jako interpretační princip zákona o odpadech, kdy každé zákonné ustanovení je třeba dle § 3 odst. 3 zákona o odpadech vykládat v souladu s hierarchií.

Princip hierarchie odpadového hospodářství se však neaplikuje bezvýhradně u všech odpadů. Zákon připouští výjimku z aplikace dle § 3 odst. 5 zákona o odpadech v případech, kdy je to s ohledem na možné dopady na životní prostředí a okolnosti vzniku odpadu vhodné. Příkladem této odchylky může být odpad vzniklý během přírodních katastrof, kdy může být například odstranění odpadu z hlediska ochrany životního prostředí nejvhodnějším prostředkem pro naložení s odpadem.²² Tato výjimka má svůj původ rovněž v evropském právu.²³

2.1.2. Princip soběstačnosti a blízkosti

Podle Rámcové směrnice o odpadech mají členské státy povinnost vytvořit síť zařízení pro nakládání s odpadem, ve které bude možné s odpadem nakládat v nejbližším vhodném zařízení za použití nejkologičtějších dostupných metod a technologií²⁴ a zároveň zajistit, aby tato síť umožnila v co nejvyšší míře využívat na území EU odpady, které se na území EU i vyprodukují.²⁵ Soubor těchto povinností vytváří principy soběstačnosti a blízkosti. Každý členský stát má povinnost zajistit vytvoření dostatečné kapacity sítě zařízení pro nakládání s odpadem, která umožní zpracování maximálně možného množství odpadů v souladu s hierarchií odpadového hospodářství.

Není ovšem porušením principu soběstačnosti, pokud se některý odpad vyváží na území jiného členského státu. I Rámcová směrnice o odpadech předjímá, že není porušením principů soběstačnosti a blízkosti, pokud nemá členský stát všechna koncová zařízení pro využití odpadu

²² K tomu např. Metodický pokyn MŽP ze dne 7. 7. 2021, č. j. MZP/2021/720/3403 o odstraňování odpadů vzniklých v důsledku mimořádné události (tornáda), dostupný na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodicky_pokyn_tornado/\\$FILE/OODP-Metodicky_pokyn_MZP_Tornado_final-07072021.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodicky_pokyn_tornado/$FILE/OODP-Metodicky_pokyn_MZP_Tornado_final-07072021.pdf) [cit. dne 12. 11. 2022]

²³ Čl. 4 bod 2 Rámcové směrnice o odpadech

²⁴ Čl. 16 bod 1 ve spojení s čl. 16 bodem 3 Rámcové směrnice o odpadech

²⁵ Čl. 16 bod 2 Rámcové směrnice o odpadech

na svém území.²⁶ Přeprava odpadu do jiného členského státu je s ohledem na hierarchii odpadového hospodářství zejména žádoucí v případech, kdy z důvodu nedostatečných kapacit sítě pro využití odpadu by jediným v úvahu přicházejícím způsobem naložení s odpadem na území členského státu bylo jeho odstranění.

Obecně však platí, že by k nakládání s odpadem mělo docházet co nejbližší místu jeho vytvoření, neboť s dopravou odpadu jsou vždy spojena rizika pro veřejné zdraví a životní prostředí. S tím proto souvisí i možnost v Rámcové směrnici daná členskými státy omezit v transpozičním předpise dovoz odpadu, který by byl určen ke spálení, které je klasifikováno jako využití, pokud by dovoz měl za následek odstranění využitelného odpadu vyprodukovaného v členském státě nebo pokud by v důsledku přepravy musel být odpad vyprodukovaný v členském státě zpracován způsobem nepředvídaným v plánech odpadového hospodářství.²⁷ Toto ustanovení bylo transponováno i do české národní úpravy v podobě § 47 odst. 4 zákona o odpadech. Mimo to k provedení principu soběstačnosti zákon o odpadech nadále stejně jako SZO zakazuje dovážení odpadu za účelem jeho odstranění na základě výjimky podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. 6. 2006 o přepravě odpadů.

Princip soběstačnosti je významově a interpretačně roven principu blízkosti, což však nebrání tomu, aby tyto principy spolu v konkrétních případech kolidovaly. Který z principů v případě vzájemné kolize převáží, je třeba dle názoru autora práce posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti případu a pravidly nastavenými zákonnou úpravou.

Koncepce sítě pro nakládání s odpadem je na vnitrostátní úrovni tvořena plány odpadového hospodářství (POH), které popisují síť nakládání s odpadem celostátně i v jednotlivých regionech a upravují priority odpadového hospodářství. POH mají vliv na vytváření podoby sítě zařízení pro nakládání s odpadem a způsobů, jakými by se v konkrétních zařízeních s odpadem mělo nakládat, proto mohou plnit významnou roli při uplatňování principů soběstačnosti a blízkosti. O využití plánů odpadového hospodářství při povolování zařízení pro nakládání s odpady bude pojednáno dále v podkapitole 2.7. Plány odpadového hospodářství a 6.1. Specifika územního plánování zařízení pro nakládání s odpadem.

2.1.3. Princip znečišťovatel platí

Čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“) stanoví, že politika Evropské unie v oblasti životního prostředí *je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení*

²⁶ Čl. 16 bod 4 Rámcové směrnice o odpadech

²⁷ Čl. 16 bod 1 Rámcové směrnice o odpadech

*ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.*²⁸ Obecným obsahem principu znečišťovatel platí (v angl. „PPP“ - „polluter pays principle“) je požadavek, aby náklady na nápravu ztrát na životním prostředí nesl ten, kdo se podílel na vytvoření zátěže pro životní prostředí, v oblasti odpadového hospodářství je touto osobou zpravidla držitel odpadu. Dle požadavků primárního práva EU tento princip zpracovává i Rámcová směrnice o odpadech.²⁹ Rámcová směrnice o odpadech nicméně neupravuje, jak by měl být tento princip přesně aplikován.³⁰ Zejména je nejasné, zda by měl znečišťovatel *zaplatit opatření potřebná k dosažení souladu se stanovenými ekologickými standardy.*³¹ Jiná interpretace principu *hovoří o tom, že znečišťovatel je povinen platit veškeré externí náklady.*³²

Zákon o odpadech reflektuje princip znečišťovatel platí např. při stanovení povinnosti původců odpadu platit poplatky za skládkování odpadu ukládaného na skládky a pro účely vytváření rezervy na zajištění rekultivace a následné péče o skládku. Poplatky za skládkování jsou v poměru daném přílohou č. 9 k zákonu o odpadech příjmem SFŽP a obce, na jejímž území se skládka nachází. V případě, že se skládka nachází v katastrálním území více obcí, rozdělí se výše poplatku podle plochy, kterou v jednotlivých katastrech skládka zabírá. Poplatky mají v určité míře vyvážit negativní externality spojené s provozem skládky. Vzhledem k paušální výši poplatků je zřejmé, že zákonodárce nepřistoupil k variantě, aby znečišťovatel platil všechny externí náklady, spíše se přiklonil k první zmíněné variantě.

Významnou změnou zavedenou zákonem o odpadech bylo zvýšení sazeb stávajících poplatků za uložení využitelných a zbytkových odpadů na skládky. Zejm. sazba za uložení 1

²⁸ Čl. 191 odst. 2 SFEU:

(...)

2. Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.

V této souvislosti obsahují harmonizační opatření odpovídající požadavkům ochrany životního prostředí popřípadě ochrannou doložku, na základě které jsou členské státy zmocněny přijmout z mimoekonomických důvodů ochrany životního prostředí dočasná opatření podléhající kontrolnímu procesu Unie.

(...)

²⁹ Čl. 14 Rámcové směrnice o odpadech

³⁰ VAN CALSTER, Geert. EU waste law. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2015, xxxi, 391. ISBN 978-0-19-871978-6., str. 76, marg. č. 1.309

³¹ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. Právo životního prostředí. 3. vyd. DROBNÍK Michal. Praha: C. H. Beck, 2010 (xlvii, 629 stran). ISBN 978-80-7400-338-7., str. 163, marg. č. 551

³² Tamtéž

tuny využitelného odpadu se v průběhu příštích let zvýší z částky 500,- Kč/t až do výše 1850 Kč/t v roce 2029.

2.1.4. Další principy

V souvislosti s odpadovým hospodářstvím se uplatňují i další principy jako je princip nápravy u zdroje, který souvisí s principy znečišťovatel platí, soběstačnosti a blízkosti. Vyjádřením tohoto principu je zejm. preference úpravy, využívání a odstraňování odpadu v místě jeho vzniku, pokud je to možné, neboť přeprava odpadu s sebou nese vždy vyšší ekologická rizika. Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) v minulosti určil, že tento princip může za předpokladu, že jeho užitím je sledována ochrana zdraví a životního prostředí před negativními vlivy přepravy odpadů, odůvodňovat omezení volného pohybu zboží mezi členskými státy.³³ Mezi dalšími principy, které nalézají uplatnění v oblasti odpadového hospodářství je možno zmínit principy ekomodulace, integrované ochrany, princip předběžné opatrnosti nebo princip nejvyšší hodnoty.

2.2. Pojem odpad

2.2.1. Definice odpadu

Odpad je obtížně definovatelným pojmem, který se zatím nepodařilo dostatečně všeobecně definovat. Jak evropská, tak česká právní úprava definuje odpad mírně odlišným způsobem a rozdíly v definicích, co všechno je odpadem je možné najít i v jiných členských státech EU.³⁴

Rámcová směrnice o odpadech nahlíží na odpad jako na *jakoukoli látku nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil*.³⁵ Tato definice byla formována v průběhu času cílem Evropské komise zavést definici odpadu, která by v sobě obsahovala všechny myslitelné věci, které by jako odpad mohly být zdrojem ohrožení pro

³³ Rozsudek SDEU ze dne 9. července 1992, Komise Evropských společenství proti Belgickému království, C-2/90

³⁴ Například německý zákon o oběhovém hospodářství (Kreislaufwirtschaftsunterschützungs-gesetz „KrWG“) v § 3 odst.1 definuje odpad jako „jakoukoli látku nebo věc, již se její vlastník zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo má povinnost se zbavit.“ Oproti české právní úpravě je tato definice rozšířena o pojem látka, což je důsledek odlišného pojetí věcí v českém a německém právním řádu.

³⁵ Čl. 3 bod 1 Rámcové směrnice o odpadech

životní prostředí, a v návaznosti na judikaturu SDEU, který mj. zastává názor, že pojem odpad je třeba vykládat co nejvíce široce.³⁶

Definice odpadu v české právní úpravě vychází z evropských předpisů a definuje odpad jako movitou věc, které se osoba zbavuje, nebo které má v úmyslu se zbavit, nebo má povinnost se zbavit.³⁷ Český zákonodárce nepřevzal z Rámcové směrnice pojem látka, neboť definice věci v občanském zákoníku jako *všechno odlišné od osob, co slouží k potřebě lidí*³⁸, je dle zákonodárce dostatečně široce pojatý a zároveň pojem látka není nikde v českém právním řádu na rozdíl od věci definován.³⁹ Zákon stanoví vyvratitelnou domněnku, že *osoba má úmysl zbavit se movité věci, pokud tuto věc není možné používat k původnímu účelu*.⁴⁰ SZO v porovnání s platným zákonem o odpadech definoval odpad stejně, nicméně úprava „nového“ zákona o odpadech již nevymezuje, co se v definici rozumí pojmem „zbavit se“. Podle úpravy zákona z roku 2001 totiž docházelo ke zbavení se odpadu už tím, že byla movitá věc předána osobě oprávněné k provádění sběru nebo výkupu odpadů.⁴¹ Předání věci osobě oprávněné však ve svých důsledcích mohlo být vykládáno i tak, že i v případech, kdy původce odpadu předal osobě oprávněné movitou věc, která splňovala definiční znaky vedlejšího produktu, například protože oprávněná osoba ve svém zařízení zpracovávala takový vedlejší produkt, se taková movitá věc díky onomu předání oprávněné osobě stala odpadem. Nebylo přitom vůbec nutné s takovou věcí zacházet jako s odpadem, když další využití věci bylo zajištěno. To mělo praktické důsledky pro oprávněné osoby, neboť vyvstávaly otázky, zda oprávněné osoby mají povinnost takto předané vedlejší produkty evidovat v evidenci odpadu a v pravidelném ročním hlášení.

Zákon o odpadech stejně jako doposud SZO upravuje vyvratitelnou domněnku, kdy se má za to, že osoba má v úmyslu se věci zbavit, tedy tehdy pokud věc nemůže nadále sloužit svému účelu.⁴² Držitel věci má povinnost se věci zbavit, pokud věc již neužívá a věc je zároveň ohrožením pro životní prostředí nebo byla vyřazena či stažena na základě jiného zákona, např. předběžným opatřením o vyřazení výrobku z distribuce podle zák. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví nebo například na základě opatření České obchodní inspekce o stažení výrobku z trhu podle § 23f odst. 1 zák. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.⁴³ K těmto důvodům, které byly známy již v zákoně o odpadech z roku 2001, přibyl v zákoně o odpadech třetí důvod, kdy má vlastník povinnost se věci zbavit, a to v případě nakládání s věcmi, které jsou nezamýšleným

³⁶ Např. Zanetti a další C-359/88, ze dne 28. března 1990

³⁷ § 4 odst. 1 zákona o odpadech

³⁸ § 489 zák. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

³⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb.; o odpadech č. 541/2020 Dz

⁴⁰ § 4 odst. 2 zákona o odpadech

⁴¹ § 3 odst. 2 SZO

⁴² § 4 odst. 2 zákona o odpadech a § 3 odst. 3 SZO

⁴³ § 4 odst. 3 písm. a) a b) zákona o odpadech

produktem výroby a současně nenaplnují definici vedlejšího produktu podle § 8 zákona o odpadech.⁴⁴ Toto ustanovení je reakcí na rozsudek SDEU ze dne 18. dubna 2002, *Palin Granit Oy*, C-9/00 a rozsudek SDEU ze dne 15. ledna 2004, *Saetti Order*, C-235/02, v nichž SDEU vyložil, že kromě vedlejšího produktu, který není nikdy odpadem, může ve výrobě vzniknout i výrobní reziduum, které může, ale nemusí být odpadem. Výrobní reziduum je podle SDEU odpadem, pokud nebyla výroba tohoto produktu výsledkem technické volby výrobce a jde tak o nezamýšlený produkt výroby.⁴⁵ Například výroba ropného koksu jako produktu rafinace ropy, kdy měl být koks použit jako palivo, podle SDEU nepředstavuje reziduum, neboť jeho výroba byla vedena záměrem výrobce, jde tak o vedlejší produkt rafinace ropy.⁴⁶

V případě, že není zřejmé, zda věc v konkrétním případě je odpadem, může na žádost vlastníka věci nebo osoby, která prokáže právní zájem na určení, nebo z moci úřední, rozhodnout o statusu věci krajský úřad.⁴⁷ Krajský úřad při řízení postupuje přiměřeně podle § 142 zák. 500/2004 Sb., správní řád (správní řád v dalším textu jen jako „SŘ“). Potud je úprava v zákoně o odpadech stejná jako v zákoně z roku 2001, nicméně podání žádosti je nově nepřipustné, pokud je ve vztahu k této věci vedeno přestupkové řízení či řízení k uložení nápravného opatření. Toto ustanovení zákonodárce přijal za účelem usnadnění provádění řízení o uložení nápravného opatření či o přestupku, neboť vznikly-li v takovém řízení pochybnosti o tom, zda se v daném případě jedná o odpad, mohl správní orgán provádějící šetření předložit tuto otázku k šetření krajskému úřadu jako předběžnou otázku.⁴⁸ V případě, že se správní orgán vedoucí řízení o přestupku nebo uložení nápravného opatření rozhodl předložit krajskému úřadu k řešení tuto otázku, vedlo to ke zbytečným průtahům v řízení za situace, kdy si tuto otázku mohl vyřešit správní orgán sám. Tento postup zákon o odpadech změnil, jak je uvedeno výše. V případě, že se v budoucnu rozhodovací praxe ČIŽP a krajských úřadů při rozhodování otázek stejného charakteru nebude shodovat, bude případná odvolání proti rozhodnutím rozhodovat stejný funkčně příslušný orgán, tedy MŽP, které by mělo zajistit případně sjednocení správní praxe, ať již prostřednictvím opravných nebo dozorčích prostředků dle SŘ.⁴⁹

2.2.2. Nebezpečný a ostatní odpad

⁴⁴ § 4 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech

⁴⁵ rozsudek SDEU ze dne 15. ledna 2004, *Saetti Order*, C-235/02

⁴⁶ tamtéž

⁴⁷ § 4 odst. 4 věta první zákona o odpadech

⁴⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb.; o odpadech č. 541/2020 Dz

⁴⁹ tamtéž

Zákon o odpadech kategorizuje odpad do dvou kategorií, a to na kategorii nebezpečný odpad a kategorii ostatní odpad. Tato kategorizace odpadu odpovídá dělení dle čl. 3 bodu 2) a bodu 2a) Rámcové směrnice o odpadech, kdy Rámcová směrnice v čl. 2 bodu 2 rozumí nebezpečným odpadem *odpad, který vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze III,*⁵⁰ a bod 2a) rozumí „*nikoliv nebezpečným odpadem*“ *odpad na který se nevztahuje bod 2.*⁵¹ Stávající seznam nebezpečných vlastností odpadu v Rámcové směrnici byl přepracován novelizacemi Přílohy III Rámcové směrnice o odpadech prostřednictvím dvou nařízení Evropské komise⁵², k jejichž vydání byla Evropská komise výslovně zmocněna v čl. 38 odst. 2 Rámcové směrnice o odpadech. Tato nařízení mají přímý účinek. Nebezpečnými vlastnostmi odpadu jsou podle uvedených nařízení tyto vlastnosti: výbušnost, oxidace, hořlavost, dráždivost, toxicita pro specifické cílové orgány, akutní toxicita, karcinogenost, žíravost, infekčnost, toxicita pro reprodukci, mutagenita, uvolňování akutně toxického plynu, senzibilující (mající senzibilující účinek na kůži nebo dýchací orgány), ekotoxicita a poslední vlastnost odpadů, které vykazují některou nebezpečnou vlastnost, kterou v době vzniku tento odpad neměl.⁵³ Radioaktivita není nebezpečnou vlastností, neboť radioaktivní materiály jsou z působnosti Rámcové směrnice a transpozičního předpisu vyňaty.

Nebezpečným odpadem je podle českého zákona o odpadech i odpad, který je zařazen *do druhu odpadu, kterému je v Katalogu odpadů přiřazena kategorie nebezpečný* a odpad který je s takovým odpadem smísen nebo znečištěn.⁵⁴ Směsný komunální odpad je oproti tomu ostatním odpadem i když splňuje definiční znaky nebezpečného odpadu.

Při nakládání s nebezpečnými odpady musí původce odpadu, provozovatel zařízení pro nakládání s odpady i jiné osoby dbát zvýšené obezřetnosti při nakládání s nebezpečným odpadem. S nebezpečným odpadem musí být zejména nakládáno tak, aby nedošlo k ohrožení životního prostředí a lidského zdraví. Správní orgány vykonávající státní správu na úseku odpadového hospodářství mají povinnost zajistit, aby přesuny každého nebezpečného odpadu bylo možné vysledovat od původce až do místa konečného využití nebo odstranění. S tím související povinnost původců odpadu a osob oprávněných k nakládání s nebezpečným odpadem

⁵⁰ Čl. 3 bod 2) Rámcové směrnice o odpadech

⁵¹ Čl. 3 bod 2a) Rámcové směrnice o odpadech

⁵² Jedná se o Nařízení komise č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic a Nařízení Rady (EU) 2017/997 ze dne 8. června 2017, kterým se mění příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, pokud jde o nebezpečnou vlastnost HP 14 „ekotoxický“

⁵³ Seznam dle Nařízení komise č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic a Nařízení Rady (EU) 2017/997 ze dne 8. června 2017, kterým se mění příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, pokud jde o nebezpečnou vlastnost HP 14 „ekotoxický“

⁵⁴ § 7 odst. 1 písm. b) a c) zákona o odpadech

vést evidenci o nebezpečných odpadech včetně způsobů, jak bylo s odpadem dále naloženo a uvedení konečné destinace odpadu. Hlášení o nebezpečných odpadech původci a osoby oprávněné k nakládání s nebezpečným odpadem podávají prostřednictvím Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností (ISPOP).

Zákon o odpadech zakazuje mísení nebezpečných odpadů s ostatním odpadem, aby se předešlo situacím, kdy by osoba smíchala nebezpečný odpad s jiným odpadem, za účelem snížení koncentrace nebezpečných látek v odpadu pod hranici, kdy by se již nejednalo o nebezpečný odpad.⁵⁵ Stejně tak je zakázáno mísení nebezpečných odpadů navzájem⁵⁶, neboť smísení odpadu s jiným nebezpečným odpadem může podstatně snížit nebo zcela znemožnit další využití odpadu a případně i zvýšit ekologická rizika při odstranění nebezpečného odpadu uložením na skládku nebo spálením. Původce odpadu a osoba oprávněná k nakládání s odpady musí nebezpečný odpad rovněž řádně označit štítky a musí nebezpečnému odpadu vystavit identifikační list.

Ostatním odpadem je, jak již bylo naznačeno výše, dle zákona o odpadech myšlen jakýkoli odpad, který nevykazuje nebezpečné vlastnosti. Výjimkou z tohoto pravidla je směsný komunální odpad, který je považován za ostatní odpad i pokud nebezpečné vlastnosti vykazuje.⁵⁷

2.2.3. Vedlejší produkt

V přelomovém rozhodnutí SDEU o předběžné otázce ve věci C-9/00 *Palin Granit Oy* SDEU stanovil kritéria pro zjištění, kdy látka nebo předmět vznikající při výrobě jako nezamýšlená součást výroby není odpadem, ale vedlejším produktem.⁵⁸ Pojem vedlejší produkt je dle SDEU nutné oproti pojmu odpad, který je k zajištění vysoké ochrany životního prostředí třeba vykládat extenzivně, vykládat restriktivně.⁵⁹ SDEU ve své judikatuře poskytl soudům a vnitrostátním orgánům postup, jak by měly zkoumat, zda se v daném případě jedná o odpad nebo vedlejší produkt. Vzhledem k potřebě vykládat pojem vedlejší produkt restriktivně, může být podle SDEU vedlejším produktem jen materiál, který vzniká jako nedílná součást výrobního procesu, přičemž není cílem výrobního procesu vyrobit tento předmět a další využití předmětu musí být zcela jisté. Materiál rovněž nesmí představovat hrozbu pro životní prostředí či lidské zdraví.

⁵⁵ § 72 odst. 1 zákona o odpadech

⁵⁶ tamtéž

⁵⁷ § 7 odst. 3 zákona o odpadech

⁵⁸ HANÁK, Jakub. 2011. Co je odpadem podle evropské a české legislativy? *Časopis pro právní vědu a praxi* 19(3): 239–243. ISSN: 1210-9126 (tištěné)

⁵⁹ tamtéž

Kritéria pro vedlejší produkty, jak je vymezila precedenční rozhodnutí SDEU byla převzata do čl. 5 Rámcové směrnice.⁶⁰ V obdobné podobě byla tato kritéria transponována i do zákona o odpadech, resp. původně SZO. Oproti SZO se však v zákoně o odpadech k těmto kritériím pro kvalifikaci vedlejšího produktu přidala i možnost stanovit konkrétní měřitelná kritéria pro vedlejší produkty prostřednictvím prováděcí vyhlášky nebo přímo použitelného evropského předpisu.⁶¹ Definice vedlejších produktů však není podobně jako definice odpadu všeobsažná, proto je třeba při rozhodování, zda se v daném případě jedná o vedlejší produkt, rozhodovat v každém případě individuálně, neboť stejný materiál může s ohledem na výrobní postup být vedlejším produktem nebo reziduem. Toto reziduum může být přitom odpadem.

Vlastníku věci, která je vedlejším produktem, nevznikne povinnost se věci zbavit, ledaže by se jednalo o věc, pro kterou vlastník nemá další využití, ale jiná osoba ji využít může.⁶² Další využití vedlejšího produktu musí být dle zákona o odpadech zajištěno ještě před vznikem vedlejšího produktu, např. písemnou smlouvou, která bude zahrnovat objednávku či příslib odběru produktu s popisem dalšího zpracování.

Dobrym příkladem pro znázornění způsobů, kdy se může věc stát vedlejším produktem je zemina vytěžená během stavby. V případě, že při provádění stavby dojde k vytěžení zeminy či jiného přírodního materiálu může být zemina využita v místě provádění stavby. V takovém případě zemina nebo přírodní materiál vůbec nepodléhá režimu zákona o odpadech z důvodu výjimky podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech. V případě, že však zeminu nelze využít v místě stavební činnosti a je třeba ji převézt na jiné místo, a to i jen na malou vzdálenost, podléhá zemina již režimu zákona o odpadech. Zemina se však i tak nemusí stát odpadem. Správní soudy v minulosti dovodily, že zemina se může stát vedlejším produktem, budou-li splněny podmínky dle § 8 zákona o odpadech, tedy za předpokladu, že vznikla při výrobě, kdy se za výrobu považují i stavební práce, další využití zeminy nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí, další využití bude možné bez dalšího zpracování a další využití je již při jejím vzniku zajištěno. Využití musí být zajištěno již při vzniku zeminy, není možné, aby bylo pouze teoretické nebo možné.⁶³ V případě, že tedy vytěženou nekontaminovanou zeminu nebo přírodní materiál bude možné např. z místa stavby odvézt na jinou stavbu, kde zemina bude ihned využita např. na terénní úpravu bude se jednat o vedlejší produkt. To má důsledky pro povinnosti osob, které se zeminou nebo materiálem budou nakládat, neboť bude-li zemina vedlejším produktem,

⁶⁰ VAN CALSTER, Geert. EU waste law. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2015, xxxi, 391. ISBN 978-0-19-871978-6., str. 66, marg. 1.274

⁶¹ § 8 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech

⁶² § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech

⁶³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2021, č. j. 10 A 75/2020–41, www.nssoud.cz

nebudou tyto osoby povinny vést údaje o této zemině evidenci odpadu ani podávat roční souhrnné hlášení do ISPOPu jen kvůli ní. V případě, že však zemina nebo přírodní materiál nesplní některou z výše uvedených podmínek, např. z důvodu kontaminace zeminy ropnými látkami nebo zemina nebude mít využití, je třeba s ní nakládat jako s odpadem a předat ji do zařízení určeného pro nakládání s konkrétním druhem odpadu (v tomto případě by šlo o zařízení, které má oprávnění přijímat některý z odpadů uvedených v podskupině odpadu 17 05 dle Katalogu odpadů).

2.2.4. Katalog odpadů

Původce odpadu, který není nepodnikající FO, musí zařazovat vyprodukovaný odpad podle druhu a jeho kategorie.⁶⁴ Jak již bylo popsáno výše, odpad lze zařadit pouze do dvou kategorií, a to do kategorie nebezpečný odpad a ostatní odpad. Odpad se rovněž klasifikuje podle druhu a skupiny odpadu, přičemž jednotlivé druhy a skupiny odpadů vymezuje tzv. Katalog odpadů⁶⁵, který byl vydán formou vyhlášky MŽP č. 8/2021 Sb.⁶⁶ Zařazování odpadu k jednotlivým druhům, kategoriím, poddruhům a skupinám plní účel při identifikaci odpadu, kdy dle katalogového čísla odpadu je vždy možné určit původ odpadu a čím je odpad tvořen. To má své důsledky při povolování a následném provozu zařízení pro nakládání s odpadem, kdy každé zařízení k nakládání s odpadem má povoleno nakládat pouze s určitými odpady. Tyto odpady jsou v povolení určeny podle zmíněných katalogových čísel. Mimo toho katalogová čísla plní svoji funkci při vedení odpadové evidence, ohlašování přepravy odpadu, hodnocení nebezpečných vlastností odpadu a dalších činnostech souvisejících s nakládáním s odpady.

Podle Katalogu odpadů probíhá zařazení jednotlivých odpadů tak, že každému odpadu je přiřazeno šestimístné číslo ve tvaru XX YY ZZ. Tento kód *určuje nejenom druh materiálu daného odpadu, ale i odvětví, ve kterém ke vzniku tohoto odpadu došlo, tzn. může existovat stejný typ odpadu s různým katalogovým číslem podle daného odvětví.*⁶⁷

První dvojčíslí kódu odpadu označuje skupinu odpadu, což je odvětví, ve kterém k vytvoření odpadu došlo.⁶⁸ Druhé dvojčíslí značí podskupinu odpadu, ve kterém je obsažena

⁶⁴ § 15 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech

⁶⁵ § 6 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech

⁶⁶ Podle přechodného ustanovení § 14 odst. 1 Katalogu odpadů se nicméně nového Katalogu pro zařazování odpadu užije až ode dne 1. 1. 2024, do té doby se postupuje podle dosavadního katalogu, který byl vydán vyhláškou MŽP č. 93/2016 Sb.

⁶⁷ MALČEKOVÁ, Hana a Vlastimil ŠIMEK. Průvodce odpadovým hospodářstvím: praktická příručka. Praha: Linde Praha, 2014. Praktická právnická příručka. ISBN 978-80-7201-905-2., s.18

⁶⁸ Např. kód 02 YY ZZ značí, že odpad vznikl v zemědělství.

činnost v odvětví určeném skupinou odpadů, při které došlo ke vzniku odpadu.⁶⁹ Poslední trojčíslí značí samotný druh odpadu.⁷⁰ Některé odpady jsou nově určeny ještě čtvrtým dvojčíslím, které se přidává na konec kódu a upřesňuje druh odpadu.⁷¹ Takové dvojčíslí označuje poddruh odpadu.

V případě, že odpad vykazuje některou z nebezpečných vlastností a náleží do kategorie nebezpečného odpadu, značí se tento údaj hvězdičkou za posledním dvojčíslím.⁷² V některých případech však může nastat situace, kdy vzhledem k surovinám použitým ve výrobním procesu vznikne odpad, který vykazuje nebezpečné vlastnosti a který nemá svoji položku v Katalogu označenou hvězdičkou. V takovém případě, kdy odpad nemá svoji nebezpečnou zrcadlovou variantu, se označí tato skutečnost v příslušném identifikačním listu značením O/N zapsané za kódem.

Zvláštní kategorii tvoří podle Katalogu komunální odpad, který se zařazuje do skupiny 20 a který může obsahovat materiály z většiny ostatních devatenácti skupin. Příkladem mohou být baterie a akumulátory, na které se vztahuje povinnost jejich zpětného odběru výrobcem a které, pokud nepochází z domácností nebo od jiných původců produkujících odpad podobný odpadu z domácností, spadají do skupiny 16.

2.3. Působnost zákona o odpadech

Nyní, když byl vymezen pojem odpad a bylo popsáno, jakým způsobem je možné odpad definovat, je třeba vymežit i působnost zákona, neboť vymezení působnosti zákona je spolu s vymezením pojmu odpad základním kritériem pro určení, zda s konkrétní věcí bude nakládáno v režimu zákona o odpadech. I když by věc jinak v daném případě naplnila podmínky definice odpadu, může být úprava pravidel nakládání s věcí z působnosti zákona o odpadech vyloučena a svěřena do působnosti jiného zákona nebo evropského předpisu.⁷³ Je-li tomu tak, nehovoříme v daném případě o odpadu ve smyslu zákona o odpadech, ačkoliv není vyloučeno, aby se dle zákonné terminologie stále o odpad jednalo.⁷⁴

⁶⁹ Např. kód 02 02 ZZ značí, že odpad pochází ze zemědělství a vznikl při výrobě nebo zpracování masa

⁷⁰ Např. kód 02 02 02 značí, že odpad pochází ze zemědělství, vznikl při výrobě nebo zpracování masa a je tvořen živočišnými tkáněmi.

⁷¹ Mezi tyto případy lze zařadit např. odpady z pilin barevných kovů vzniklých kupř. při obrábění (kód 12 01 03 ZZ)

⁷² Celý kód má v takovém případě tvar: XX YY ZZ*

⁷³ Příkladem věci, která by zcela očividně naplnila podmínky definice odpadu, tedy věci, které se osoba zbavuje, má v úmyslu nebo povinnost se zbavit, kdyby nebyla z působnosti zákona vyňata, mohou být emise znečišťujících látek.

⁷⁴ Příkladem věci, které jsou (alespoň částečně) vyňaty z působnosti zákona o odpadech, a přesto mohou být nazývány odpad jsou např. odpadní vody nebo radioaktivní odpad.

V zákoně o odpadech je jeho působnost vymezena jak pozitivně, tak negativně. Zatímco pozitivní vymezení případů, kdy se zákon o odpadech aplikuje včetně účelu a předmětu právní úpravy upravuje § 1 zákona o odpadech, negativní úprava případů, kdy se zákona na konkrétní věci nepoužije, vyjmenovává taxativně § 2 zákona o odpadech.

Pozitivně je předmět zákona o odpadech vymezen jako soubor pravidel pro předcházení vzniku odpadu a nakládání s odpadem, soubor práv a povinností osob v odpadovém hospodářství a rozsah působnosti orgánů veřejné správy v odpadovém hospodářství.⁷⁵ Cílem zákona je nastavení pravidel procesu řízení jednotlivých odpadových toků a nakládání s odpadem po celou dobu jeho existence od vzniku odpadu až do jeho využití nebo odstranění. Zákon rovněž upravuje podmínky při jejichž splnění je možné odpad využít nebo odstranit.

Negativně zákon vymezuje věci, které i když splní zákonnou definici odpadu, odpadem v režimu zákona o odpadech se nestanou. Výčet v zákoně je v zásadě převzat z Rámcové směrnice o odpadech. „Stará“ směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech umožňovala členským státům přijmout zvláštní předpisy pro jednotlivé druhy odpadů⁷⁶, kdy se v případě přijetí takového zvláštního zákona tyto druhy odpadů stávaly vyňatými z působnosti této „staré“ směrnice, nicméně tuto možnost zrušila Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech a současná Rámcová směrnice o odpadech tento přístup převzala. Vyloučení z působnosti směrnice o odpadech je proto možné pouze na základě výčtu v Rámcové směrnici o odpadech, členský stát nemá možnost se od tohoto výčtu odchýlit.⁷⁷ Nakládání s věcmi uvedených ve výčtu vyloučených věcí z působnosti Rámcové směrnice zpravidla upravuje jiný evropský předpis, kterým může být směrnice nebo nařízení.

Rámcová směrnice o odpadech a zákon o odpadech jako transpoziční předpis stanoví, že vyloučení z působnosti Rámcové směrnice nebo zákona může být úplné nebo částečné. Jsou-li některé věci vyloučeny z působnosti zákona částečně, uplatní se zákon o odpadech v poměru subsidiarity vůči zvláštní úpravě nakládání s věcmi.

Úplně jsou z působnosti zákona vyloučeny emise látek znečišťujících ovzduší, jejichž režim je upraven v zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, dále radioaktivní odpady, jejichž režim upravuje zák. č. 263/2016 Sb., atomový zákon a výbušniny střelivo a munice. Rámcová směrnice o odpadech vylučuje ze své působnosti pouze vyřazené výbušniny, nicméně zákon o odpadech rozšiřuje vyloučení na všechny výbušniny, střelivo a munici. Zákonodárce v důvodové zprávě rozšíření vyloučení odůvodňuje tak, že dle jeho názoru je cílem Rámcové směrnice

⁷⁵ § 1 odst. 2 zákona o odpadech

⁷⁶ Čl. 2 bod 1 Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech

⁷⁷ VAN CALSTER, Geert. EU waste law. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2015, xxxi, 391. ISBN 978-0-19-871978-6., str. 40, marg. 1.168

vyloučit z nakládání v odpadovém režimu výbušná zařízení, která mohou potenciálně explodovat.⁷⁸ K tomu pojem výbušniny je v Rámcové směrnici vymezen dle zákonodárce široce.⁷⁹ a zahrnuje s odkazem na definici výbušnin ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/28/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání výbušnin pro civilní použití na trh a dozoru nad nimi, která definuje výbušniny odkazem na doporučení OSN, která vymezují výbušniny jako *látky a zařízení, která jsou nebezpečná z hlediska jejich přepravy, protože mohou vybuchnout*.⁸⁰ Z tohoto důvodu má zákonodárce za to, že se v daném případě nejedná o nepřipustné rozšíření rozsahu věcí, které Rámcová směrnice o odpadech ze své působnosti vylučuje, když kromě vyřazených výbušnin zákon o odpadech vylučuje i nevyřazené výbušniny, střelivo a munici. Nakládání s výbušninami, střelivem a municí na vnitrostátní úrovni upravují zákony č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) a zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu.

Vyňaty z působnosti zákona jsou dále exkrementy, sláma a jiné přírodní látky, které nevykazují žádnou nebezpečnou vlastnost⁸¹ a využívají se v zemědělství nebo v lesnictví v souladu se zákonem o hnojivech nebo k výrobě energie prostřednictvím postupů a metod, které nepoškozují životní prostředí a neohrožují lidské zdraví.⁸² Konstrukce této výluky byla přijata v reakci na předcházející judikaturu SDEU, který v rozhodnutí ve věci C-416/02 Komise vs. Španělsko řešil otázku, zda odvoz hnoje a jeho využívání na zemědělském pozemku představuje „zbavení se“ ve smyslu definice odpadu a zda je tedy využívání hnoje nakládáním s odpadem. SDEU v rozhodnutí uzavřel, že vyvážení hnoje na zemědělský pozemek v daném případě mohlo představovat nepřipustný způsob, jak s hnojem naložit, neboť dusičnany z hnoje mohly ohrozit vyhrazený vodní útvar eutrofizací, neboť pole, na němž byl hnůj rozvážen, se nacházel v citlivé oblasti dle nitrátové směrnice, nicméně i přesto se nejednalo o nepřipustný způsob nakládání s odpadem, neboť hnůj dle SDEU splňoval požadavky kladené judikaturou SDEU na vedlejší produkty. Závěry SDEU o tom, že hnůj a další vedlejší produkty zemědělské výroby nemusí být odpadem byl následně přijat i do „staré“ rámcové směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech.

Z působnosti zákona je dále vyňata nekontaminovaná zemina a jiný přírodní materiál vytěžený během stavební činnosti, pokud je zajištěno, že materiál bude využit ve svém přirozeném stavu ve stejném místě, kde byl vytěžen, pro účely stavby.⁸³ V případě, že však

⁷⁸ Vláška: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb.; o odpadech č. 541/2020 Dz; § 2

⁷⁹ tamtéž

⁸⁰ tamtéž

⁸¹ Musí jít o některou z nebezpečných vlastností dle Nařízení komise č. 1357/2014 a Nařízení Rady (EU) 2017/997

⁸² § 2 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech

⁸³ § 2 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech

zemina není využita ve stejném místě a musí být převezena na jiné místo, je třeba zeminu nebo jiný materiál již podřadit pod režim zákona o odpadech.⁸⁴

Dále zákon vylučuje z působnosti sedimenty přemísťované v rámci povrchových vod za účelem správy vod, správy vodních cest, předcházení povodním, zmírnění účinků povodní nebo období sucha, pokud tyto sedimenty nemají některou nebezpečnou vlastnost.⁸⁵ Sedimenty, které ovšem nejsou přemísťované za těmito účely, odpadem (příp. vedlejším produktem) být mohou. Přemístěním v rámci povrchových vod se rozumí přemísťování sedimentů k jejich použití na jiném místě vodního toku. V případě, že je tedy sediment vytěžen za účelem dalšího využití v jiné části vodního toku nebo vodního díla a tento sediment nebude mít nebezpečnou vlastnost, nebude se jednat o odpad ani o vedlejší produkt. Pokud však sediment bude vytěžen např. za účelem odbahnění koryta vodního toku a vytěžené usazeniny budou využity např. na pozemku v zemědělském půdním fondu, bude se jednat o odpad.⁸⁶

Zákon dále vylučuje ze své působnosti půdu in situ.⁸⁷ Toto ustanovení bylo transponováno z Rámcové směrnice o odpadech, které bylo do směrnice zavedeno jako reakce na rozsudek SDEU ve věci C-1/03 Van de Walle, ve kterém SDEU určil, že půda neoddělená od země, která byla kontaminována únikem ropných látek, je odpadem ve smyslu směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech. SDEU v rozsudku judikoval, že odpadem ve smyslu směrnice se rozumí jak uhlovodíky, které unikly do půdy, tak i zemina, která je jimi kontaminována, byť zatím nebyla od země oddělena, tudíž se nejedná o movitou věc.⁸⁸ Odpadem proto podle tohoto názoru SDEU mohla být i nemovitá věc. Toto pojetí odpadu však odporuje definici odpadu většiny členských států včetně České republiky, které chápou odpad jen jako movité věci, z toho důvodu byla do Rámcové směrnice doplněna tato výlučka, která byla následně i transponovaná do zákona o odpadech, čímž překonala dřívější judikaturu SDEU ve věci Van de Valle. Vzhledem k platné národní definici odpadu proto toto ustanovení nemá jakékoli praktické využití.

Z působnosti zákona jsou dále částečně vyjmuty věci uvedené v § 2 odst. 2 zákona o odpadech. Na tyto věci se užije zákona o odpadech jen potud, pokud zvláštní právní předpis nestanoví něco jiného.

Částečně jsou z působnosti zákona vyňaty odpadní vody.⁸⁹ Na nakládání s odpadními vodami se zákona o odpadech použije pouze v rozsahu, v jakém není nakládání s nimi upraveno v zák. č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon) a zák. č. 274/2001 Sb., o vodovodech a

⁸⁴ Srov. kap. 2.2.3. Vedlejší produkt

⁸⁵ § 2 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech

⁸⁶ příp. o vedlejší produkt, pokud sediment splní podmínky dle § 8 odst. 1 zákona o odpadech

⁸⁷ § 2 odst. 1 písm. g) zákona o odpadech

⁸⁸ rozsudek SDEU ze dne 7. září 2004, Paul van de Walle, C-1/03

⁸⁹ § 2 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech

kanalizacích. *Na nakládání s odpadními vodami se zákon o odpadech vztahuje, zejména při nakládání s odpadními vodami mimo místa k tomu určená, pokud se nejedná o nelegální vypouštění do vod povrchových nebo podzemních, které je možné sankcionovat podle vodního zákona.*⁹⁰ Těmito místy určenými k nakládání s vodami se rozumí místa vyjmenovaná ve speciálních předpisech. Příkladem, kdy je na nakládání s odpadní vodou možné namísto zákona o vodách nebo zákona o vodovodech a kanalizacích aplikovat zákon o odpadech jsou například případy bezodtokých jímek odpadních vod, jejichž obsah může vlastník jímky předat do zařízení k nakládání s kapalnými odpady, přičemž odpadu z jímky je v takovém případě přiřazen kód 20 03 04 Kal ze septiků a žump.⁹¹

Z působnosti zákona je dále vyloučen částečně těžební odpad. Nakládání s těžebním odpadem se řídí primárně zákonem č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem. Tento zákon transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES. Na úpravu nakládání s těžebním odpadem se v malé míře užití i zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

Zákon dále vylučuje ze své působnosti léčiva, návykové látky, přípravky obsahující návykové látky a prekursory drog.⁹² Oproti předchozím případům není tato výluka upravena Rámcovou směrnicí. Zákon o odpadech se však na odstraňování nepoužitelných léčiv použije.⁹³

Částečné vyloučení z působnosti zákona se týká i *mrtvých těl zvířat, která uhynula jiným způsobem než porážkou, včetně zvířat usmrcených za účelem vymýcení nákazy zvířat, která jsou odstraněna v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 o vedlejších produktech živočišného původu.*⁹⁴ Nařízení o vedlejších produktech živočišného původu upravuje způsoby odstraňování těl mrtvých zvířat a odstraňování zkažených potravin živočišného původu. Je nutno podotknout, že vedlejší produkt živočišného původu není vedlejším produktem, jak tento pojem chápe zákon o odpadech. Výluka daná nařízením se nepoužije např. u gastroodpadu nebo biologicky rozložitelného odpadu (BRO) z kuchyní a stravoven. Tyto odpady podléhají režimu zákona o odpadech.

Dalšími věcmi, které zákon o odpadech ze své působnosti vylučuje a které doznalo změn, jsou vedlejší produkty živočišného původu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č.

⁹⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz; § 2

⁹¹ Ministerstvo životního prostředí: Metodický pokyn odboru odpadů a odboru ochrany vod MŽP k nakládání s obsahy bezodtokých jímek odpadních vod v souladu s vodním zákonem č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech ze dne 22. března 2021, Č.j.: MZP/2021/720/1240

⁹² § 2 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech

⁹³ § 88 odst. 2 zák. č. 378/2007 Sb., o léčivech

⁹⁴ § 2 odst. 2 písm. d) zákona o odpadech

1069/2009 o vedlejších produktech živočišného původu. Podle znění SZO se zákon nevztahoval na úplně všechny vedlejší produkty živočišného původu, všechny produkty měly být zpracovávány postupem podle nařízení. Toto úplné vyloučení působnosti ale neodpovídalo znění Rámcové směrnice o odpadech, zákon o odpadech proto vyloučení zúžil a nově se zákon o odpadech použije v případech, kdy je živočišný vedlejší produkt určen ke spalování, skládkování nebo k využití v zařízení na výrobu bioplynu nebo kompostování. V ostatních případech se při nakládání s vedlejšími živočišnými produkty užije evropský předpis, tedy zmíněné Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 o vedlejších produktech živočišného původu.

Z působnosti zákona jsou dále vyňaty látky, které jsou určeny k použití jako krmné suroviny (...) podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2009 a které nejsou tvořeny vedlejšími produkty živočišného původu a neobsahují je.⁹⁵

Vzhledem k vyloučení problematiky výrobků s ukončenou životností do zvláštního zákona jsou z působnosti zákona o odpadech vyřazeny i výrobky s ukončenou životností. Úprava zákona o odpadech se však v případě aplikace zákona 542/2020 Sb. o výrobcích s ukončenou životností (dále jen „ZVUŽ“) použije subsidiárně k úpravě nakládání s výrobky s ukončenou životností, povolování provozu individuálních a kolektivních systémů zpětného odběru či na způsoby předcházení vzniku odpadu z výrobků s ukončenou životností.⁹⁶

2.4. Odpadový režim

V případě, že vlastník nebo držitel věci pojme úmysl se věci zbavit, zbaví se jí nebo mu vznikne povinnost se věci zbavit a zároveň nakládání s touto věcí není vyloučeno z působnosti zákona o odpadech, stává se věc odpadem a je s ní třeba nakládat v odpadovém režimu. Stane-li se věc odpadem, dochází ex lege ke vzniku nových povinností pro dosavadního vlastníka nebo držitele věci a dalších osob, které s věcí budou dále nakládat. Tyto povinnosti mají různý obsah podle toho, zda stíhají vlastníka nebo držitele věci (obecně původce odpadu), provozovatele zařízení pro nakládání s odpady či jiné osoby.⁹⁷ Povinnosti zákon o odpadech rozděluje podle toho, kterým subjektům je ukládá. Některé povinnosti platí univerzálně pro všechny osoby, které s odpadem určitým způsobem nakládají, jiné se vztahují jen na původce odpadu a další jen na provozovatele zařízení.

⁹⁵ § 2 odst. 2 písm. f) zákona o odpadech

⁹⁶ § 2 odst. 2 zák. 542/2020 Sb. o VUŽ

⁹⁷ Příkladem dalších osob, kterým jsou tyto povinnosti ukládány, může být obchodník s odpadem nebo osoba, která se podílela na vzniku odpadu, ale není podle § 5 odst. 2 zákona o odpadech původcem, například z důvodu, že smluvní úpravy původcovství odpadu odchylně od zákona.

Mezi povinnosti, které stíhají všechny, kteří s odpadem nakládají, náleží dle ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech povinnost nakládat s odpadem jen způsobem uvedeným v zákoně. Ten, kdo má odpad v držení s ním nesmí nakládat v rozsahu běžného vlastnického oprávnění, ale jen v zákonných mezích, jak je upravuje zákon o odpadech. Vlastníkovi nebo držiteli odpadu vznikne po vstupu věci do odpadového režimu povinnost zabezpečit odpad tak, aby nedošlo k jeho odcizení či znehodnocení nebo k poškození životního prostředí.⁹⁸ Další povinností určenou pro všechny subjekty je povinnost soustřeďovat odpady odděleně a předat všechn odpad, který sami nezpracují, do zařízení pro nakládání s odpadem, v jehož povolení je uvedeno oprávnění přijímat mj. i tento konkrétní druh odpadu. Nedodržení těchto povinností je přestupkem, za který může být pokuta uložena jak fyzickým, tak i právnickým osobám a je-li to vhodné, je možné i uložit nápravné opatření.⁹⁹

O dalších povinnostech původců odpadu a provozovatelů zařízení pro nakládání s odpadem bude pojednáno samostatně v podkapitole 2.6. Původce odpadu a v kapitolách 3. Zařízení pro nakládání s odpadem, 4. Povolení a jiné administrativní nástroje zákona o odpadech a 5. specifika správního řízení při vydávání povolení dle zákona o odpadech.

2.5. Ukončení odpadového režimu

Odpad, se kterým je nakládáno v odpadovém režimu, může být využit nebo odstraněn. Je-li odpad využit nebo odstraněn odpadový režim tím končí. Pojem ukončení odpadového režimu lze chápat v širším a v užším smyslu. V širším smyslu je ukončením odpadového režimu možné rozumět jakýkoli způsob využití odpadu či jeho odstranění, které dostupné techniky znají. V užším smyslu lze ukončení odpadového režimu chápat jako zvláštní způsob využití odpadu, kdy odpad přestává být odpadem, neboť splňuje požadavky kladené na určité výrobky nebo primární suroviny. Pro tento způsob ukončení odpadového režimu se v odborné praxi také hovorově užívá pojmu „přechod odpad – neodpad.“

Pokud jde o ukončení odpadového režimu odpadů v širším smyslu, v případě, že je odpad materiálově využit, dochází k ukončení odpadového režimu v momentě, kdy je odpad zpracován do nového výrobku nebo jinak využit. V případě energetického využití odpadu dochází k ukončení odpadového režimu v momentě, kdy je odpad předán ke spálení. Spálením

⁹⁸ Příkladem zabezpečení odpadu může být povinnost vlastníka tříděného papíru zabezpečit odděleně soustřeďovaný papír před zmoknutím, neboť se zvlhnutím sníží možnost dalšího materiálového či energetického využití odpadu nebo povinnost vlastníka autovraku umístit pod autovrak sběrnou vanu, která zabrání případnému úniku brzdových a jiných kapalin do životního prostředí.

⁹⁹ § 116 odst. 1 zákona o odpadech a § 117 odst. 1 písm. c); d); e) a f) zákona o odpadech

odpadu však počíná nový odpadový režim produktů spalení. Těmito produkty jsou zejména odpadní struska, pevné spaliny a škvára.

Pokud k odstranění odpadu dochází skládkováním, dojde k ukončení odpadového režimu v momentě, kdy je odpad uložen na skládku a je o tom učiněn záznam v průběžné evidenci odpadů. V případě odpadů ukládaných na skládku je možné zvážit do budoucna za účelem maximálního možného využívání zdrojů v odpadech i možnost obnovení odpadového režimu odpadů, které by byly ze skládek vyzvedávány pro další zpracování (například kovy pro materiálové zpracování). Tato otázka v budoucnosti může nabýt na aktuálnosti, zejména pokud při současném tempu výstavby nových zařízení pro energetické využívání odpadů¹⁰⁰ za několik let nebude produkce odpadů stačit kapacitě ZEVO a bude třeba nalézt nové zdroje pro výrobu energie v ZEVO.

Oproti tomuto pojetí ukončení odpadového režimu v širším smyslu představuje ukončení odpadového režimu v užším smyslu (přechod odpad – neodpad) způsob, jak mohou být odpady využívány jako náhrada za jiné výrobky či primární suroviny, pokud splní podmínky stanovené zákonem na tyto výrobky. Jak již bylo uvedeno výše, věc, která byla jako odpad deklarována, podléhá režimu zákona o odpadech. Institut ukončení odpadového režimu v užším smyslu ale představuje možnost, aby se takový materiál z odpadového režimu vyvázal. Oproti institutu vedlejšího produktu spočívá při ukončení odpadového režimu rozdíl v tom, že vedlejší produkt se nikdy odpadem nestane, zatímco v případě ukončení odpadového režimu věc, která původně byla odpadem, přestává tímto odpadem být.

Zákon rozlišuje dva způsoby, na jejichž základě může dojít k ukončení odpadového režimu odpadů v užším smyslu. Prvním způsobem je ukončení odpadového režimu ex lege bez dalšího, kdy materiál splní zákonem předepsané podmínky, čímž přestane být odpadem. Podmínky pro ukončení odpadového režimu podle tohoto způsobu upravuje § 9 zákona o odpadech. V druhém případě musí ukončování odpadového režimu být povoleno krajským úřadem, je tedy vyžadován povolovací, resp. autorizační akt. V takovém případě podmínky pro ukončení odpadového režimu stanoví § 10 zákona o odpadech.

¹⁰⁰ V současné době je plánovaná výstavba ZEVO v Českých Budějovicích, Písku, Mostu, Opatovicích, Mělníku, Chropyni, Chebu a Vsetíně. 4 ZEVO jsou již v provozu: Malešice, Brno, Liberec a Plzeň – Chotíkov. Celková maximální kapacita těchto zařízení by v případě realizace měla dosáhnout cca 1 600 000 tun spalovaného SKO za rok, což odpovídá přibližně 27,2 % veškerého vyprodukovaného komunálního odpadu v ČR v roce 2021. Cíle odpadového hospodářství dané evropskou legislativou, transponované do přílohy č. 1 k zákonu o odpadech přitom umožňují energeticky využívat od roku 2035 maximálně pouze 25 % vyprodukovaného komunálního odpadu. Toto množství může být sice zvýšeno až o 10 %, ale jen za předpokladu úměrného snížení objemu skládkování. I za předpokladu, že produkce komunálního odpadu bude v budoucnu stoupat, je otázkou, zda má ČR ještě volné kapacity pro výstavbu dalších spaloven SKO mimo plánovaných.

Podmínky pro ukončování odpadového režimu ex lege může dle § 9 odst. 1 zákona o odpadech stanovit buď přímo použitelný předpis EU nebo prováděcí vyhláška MŽP. V obou alternativách dochází ke stanovení individuálních požadavků pro jeden konkrétní typ odpadů, které je možné zpracovat do stavu, kdy je původní odpad využitelný v národním hospodářství jako surovina či výrobek. Na úrovni EU jsou podmínky pro uskutečnění přechodu odpad-neodpad stanoveny nařízením pro skleněné střeby, měděný šrot a kovový šrot.¹⁰¹ Žádné další nařízení se v současné době na evropské úrovni nepřipravuje.¹⁰² V minulosti však Evropská komise zvažovala přijmout nařízení, kterým by byly stanoveny podmínky, kdy sběrový papír přestává být odpadem.¹⁰³

Na národní úrovni MŽP vyhláškou č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady stanovilo podmínky pro ukončení odpadového režimu u těchto odpadů: bioplyn vystupující ze zařízení pro nakládání s BRO¹⁰⁴, výstupy ze zařízení pro nakládání s BRO¹⁰⁵, recyklát ze stavebního a demoličního odpadu.¹⁰⁶ Dalšími vyhláškami byly stanoveny podmínky pro ukončení odpadového režimu tuhých alternativních paliv¹⁰⁷ a znovuzískané asfaltové směsi. V případě znovuzískaných asfaltových směsí dochází k ukončení odpadového režimu jen tehdy, pokud byla asfaltová směs recyklována nejpozději do 31. prosince 2023 a splní podmínky podle zrušené asfaltové vyhlášky MŽP č. 130/2019 Sb.¹⁰⁸ Důvodem tohoto konstruktu je zejména již dříve zmíněná absence nových prováděcích vyhlášek k zákonu o odpadech včetně nové asfaltové vyhlášky, proto MŽP odkazuje na podmínky vyhlášky, která již byla zrušena.

Přechod odpad – neodpad se podle § 9 zákona o odpadech vztahuje rovněž na odpady, který jsou připravovány k opětovnému použití.¹⁰⁹ Příprava k opětovnému použití zahrnuje postupy, při kterých je odpad čištěn, opravován nebo jen kontrolován tak, aby bylo možné použití opravené věci k jejímu původnímu účelu.¹¹⁰ Zde je nutné rovněž chápat rozdíl mezi opětovným použitím věci a přípravou věci k opětovnému použití. Dojde-li totiž k opětovnému použití věci bez přípravy věci k opětovnému použití, věc se vůbec odpadem nestává. Pokud však

¹⁰¹ Nařízení Komise (EU) č. 715/2013, kterým se stanoví kritéria vymežující, kdy měděný šrot přestává být odpadem; Nařízení Komise (EU) č. 1179/2012, kterým se stanoví kritéria vymežující, kdy skleněné střeby přestávají být odpadem; Nařízení Rady (EU) č. 333/2011, kterým se stanoví kritéria vymežující, kdy určité typy kovového šrotu přestávají být odpadem

¹⁰² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz; § 9 a 10

¹⁰³ MALČEKOVÁ, Hana a Vlastimil ŠIMEK. Průvodce odpadovým hospodářstvím: praktická příručka. Praha: Linde Praha, 2014. Praktická právní příručka. ISBN 978-80-7201-905-2., s.42

¹⁰⁴ § 53 odst. 1 Vyhl. MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁰⁵ § 53 odst. 2 Vyhl. MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁰⁶ § 83 odst. 2 Vyhl. MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁰⁷ Vyhláška MŽP č. 169/2023 Sb., o stanovení podmínek, při jejichž splnění přestává být tuhé palivo z odpadu odpadem

¹⁰⁸ § 84 odst. 5 Vyhl. MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁰⁹ § 9 odst. 3 zákona o odpadech

¹¹⁰ § 11 odst. 1 písm. m) zákona o odpadech

další použití věci vyžaduje prvně přípravu, podléhá taková věc odpadovému režimu. Aby mohlo dojít k ukončení odpadového režimu věci připravované k opětovnému použití, je nezbytné, aby odpad splnil podmínky dle § 9 odst. 3 zákona o odpadech, zejm. mj. musí pro tento předmět zpracována průvodní dokumentace, která musí obsahovat *údaje o tom, k jakému účelu je možné daný výrobek z odpadu využívat.*¹¹¹

Poslední variantou způsobu ukončení odpadového režimu podle § 9 zákona o odpadech jsou případy, kdy dochází k uskutečnění přechodu odpad - neodpad v důsledku zpracování odpadu do výrobku v zařízeních vymezených v bodech 1 až 3 v příloze č. 4 k zákonu o odpadech, pokud je v nich nakládáno jen s taxativně vyjmenovanými odpady v zákonem určeném množství. V této příloze jsou uvedena zařízení, která je možné provozovat ve volném režimu, tedy nevyžadujících povolení, a uvedené body 1 až 3 přílohy č. 4 k zákonu o odpadech uvádějí konkrétně zařízení pro výrobu papíru, skla a kovů, kdy odpady, které do těchto zařízení vstupují, představují vstupní surovinu, která po zpracování přestane být odpadem.

Druhý způsob provádění přechodu „odpad – neodpad“ zahrnuje případy, kdy musí o ukončení odpadového režimu rozhodnout krajský úřad. Jde o případy upravené v § 10 zákona o odpadech. V takovém případě jsou podmínky, za jakých odpad přestává být odpadem, stanoveny v rozhodnutí o povolení provozu zařízení, které vydá krajský úřad pro zařízení, v němž probíhá využití odpadu.¹¹² Žádá-li žadatel o povolení využívat nebo recyklovat odpad způsobem, při kterém dochází k ukončení odpadového režimu, musí žadatel prokázat, že výstup zpracování:

- *se běžně používá ke konkrétnímu účely uvedenému v žádosti;*
- *Je věcí, pro kterou existuje trh nebo poptávka;*
- *Splňuje požadavky, které pro takový výstup předepisují případně jiné právní předpisy nebo technické normy (nesmí se jednat o odpad uvedený ve vyhlášce MŽP) a;*
- *Splňuje požadavky jiných právních předpisů¹¹³ a jejich využití nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí a zdraví lidí.¹¹⁴*

Krajský úřad si při rozhodování, zda povolí využití odpadu způsobem, při kterém odpad přestává být odpadem, si vyžádá kromě závazného stanoviska Krajské hygienické stanice (KHS) i vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO) k otázce, zda se výstup zpracování používá k běžnému účelu.¹¹⁵ Podmínky, za kterých bude zařízení provozováno, musí krajskému úřadu navrhnout žadatel. Tyto podmínky podle zákona musí zahrnovat určení konkrétního odpadu,

¹¹¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz; § 9 a 10

¹¹² § 10 odst. 2 zákona o odpadech

¹¹³ Např. požadavky zák. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ § 10 odst. 1 zákona o odpadech

¹¹⁵ § 10 odst. 5 zákona o odpadech

který bude v zařízení zpracováván, účel, ke kterému se výstup bude užívat, požadavky na odpad, který do zařízení vstupuje, kritéria, která musí odpad splnit, aby přestal být považován za odpad, způsob ověření těchto kritérií a okamžik, ve kterém odpad přestane být odpadem.¹¹⁶ Všechny tyto podmínky musí žadatel tvrdit a prokázat ve své žádosti.

V povolení pro nakládání s odpadem je povolení pro provádění ukončování odpadového režimu součástí přehledu výstupů ze zařízení. V případě, že krajský úřad změní podmínky provozu, při kterém dochází k ukončování odpadového režimu, je povinen rovněž obdobně změnit i povolení provozu zařízení.

Při ukončování odpadového režimu u nebezpečných odpadů je třeba mít na paměti, že odpad zůstává stále nebezpečným, nicméně SDEU v minulosti judikoval, že i když odpad s nebezpečnými vlastnostmi zůstává zvýšeným ekologickým rizikem, je ukončení odpadového režimu takového odpadu možné, *jestliže některý způsob využití umožňuje jeho další uplatnění, aniž dojde k ohrožení lidského zdraví či poškozování životního prostředí.*¹¹⁷

Při zpracovávání tématu diplomové práce byly osloveny všechny krajské úřady ČR ke zjištění, zda jimi bylo vydáno nějaké povolení k uskutečňování přechodu „odpad – neodpad“ dle § 10 zákona o odpadech. Ukázalo se, že krajské úřady povolování výstupů, které přestávají být odpadem téměř nikdy nevyužívají nebo jen zřídka. Například Krajský úřad Karlovarského kraje za období účinnosti zákona o odpadech vydal jen jedno povolení podle § 10 zákona o odpadech, kterým bylo držiteli povolení umožněno využívat recyklovaný odpad k výrobě žáruvzdorných vyzdívek do pecí a kotlů (stav ke dni 13.03.2023).¹¹⁸ Jako důvod pro nízké využívání tohoto institutu bylo hned několika úředníky krajských úřadů uveden problematický postup MPO, které potřebná vyjádření nevydávají nebo jen s velkými omezeními a náklady pro žadatele. Statistiky povolení vydaných dle § 10 zákona o odpadech, získané od 11 krajských úřadů tvoří přílohu č. 1 této práce.

2.6. Původce odpadu

Určení osoby původce odpadu má zcela zásadní důsledky, neboť je to původce odpadu, který s odpadem nakládá jako první a má tak příležitost naložit s odpadem způsobem, který umožní jeho využití, je-li možné. Osoba původce zároveň musí při nakládání s odpadem plnit

¹¹⁶ § 10 odst. 3 zákona o odpadech

¹¹⁷ Rozsudek SDEU ze dne 7. března 2013, Lapin Luonnonsuojelupiiri, C-358/11

¹¹⁸ Informace zjištěna z neformálního sdělení Mgr. Veroniky Hoffmanové, referentky oddělení technické ochrany prostředí, odbor životního prostředí, Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 13. 3. 2023

povinnosti, které jí ukládá zákon o odpadech v §15. V případě neplnění těchto povinností může být původci uložena pokuta s horní hranicí až 25 mil. Kč.¹¹⁹

Zákon o odpadech v § 5 stanoví, že původcem odpadu je každý, při jehož činnosti vzniká odpad. Okruh původců se tím oproti SZO rozšířil o nepodnikající fyzické osoby, které podle dosavadního SZO původcem odpadu za žádných okolností nebyly. SZO definoval původce odpadu jako právnickou nebo podnikající fyzickou osobu, při jejíž činnosti vzniká odpad, dále právnickou osobu nebo podnikající fyzickou osobu, která provádí úpravu odpadu a dále obec od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odložila odpad na místě k tomu určeném.¹²⁰ Současně však dle § 15 odst. 1 zákona o odpadech platí, že na fyzickou osobu nepodnikající se povinnosti původce vztahují pouze tehdy, pokud to zákon u této povinnosti výslovně stanoví. Demonstrativně lze uvést, že takové povinnosti původce – nepodnikající fyzické osobě vznikají např. v případě, kdy fyzická osoba má v úmyslu provést činnost, při které vznikne stavební nebo demoliční odpad. V takovém případě musí fyzická osoba nepodnikající mít dle § 15 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech zajištěno převzetí stavebního a demoličního odpadu před jeho vznikem osobou k tomu oprávněnou. Touto osobou může být provozovatel zařízení pro zpracování odpadu, který disponuje povolením přebírat danou kategorii a druh odpadu. Změna definice původce byla vyvolána potřebou konformity s definicí původce odpadu v Rámcové směrnici o odpadech, kterou směrnice upravuje v čl. 3 bodu 5 Rámcové směrnice.

Zákon o odpadech rovněž zavádí v § 5 odst. 2 pravidlo, které se užije při *určování původcovství v některých zvláštních případech, kdy není patrné, koho je možné považovat za původce, protože na vzniku odpadu se podílelo více osob (např. při zpracování materiálu na zakázku nebo v rámci subdodavatelských vztahů)*.¹²¹ Toto pravidlo bylo dříve dovozováno výkladem MŽP a vztahuje se na situace, kdy je za produkci odpadu odpovědné více subjektů a není zřejmé, který ze subjektů by měl plnit povinnosti původce. Zákon tak nově připouští účastníkům takových vztahů možnost upravit si původcovství odpadu smluvně. V případě, že nedojde k odchýlnému smluvnímu ujednání, je podle zákona původcem osoba, při jejíž činnosti odpad fyzicky vznikl.¹²²

2.7. Plány odpadového hospodářství

¹¹⁹ § 118 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech

¹²⁰ § 4 odst. 1 písm. x) SZO

¹²¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz; § 5

¹²² tamtéž

Institut plánů odpadového hospodářství („POH“) zavedl v roce 2002 do české právní úpravy SZO a v pozměněné podobě jej upravuje i nová právní úprava zákona o odpadech. POH jsou koncepčními strategickými dokumenty, které nastavují cíle odpadového hospodářství a popisují opatření, která je nutné přijmout k dosažení těchto cílů. Cílem odpadového hospodářství může být *například intenzifikace a rozvoj odděleného soustředování odpadu (tříděný sběr) pro odpady z papíru, plastů, skla, kovů a biologického odpadu*.¹²³ Opatřením pro dosažení tohoto konkrétního cíle naopak může být například úkol *informovat právnické a podnikající fyzické osoby o jejich povinnosti odděleného soustředování recyklovatelných a využitelných komunálních odpadů*.¹²⁴

Nová právní úprava nadále rozlišuje pouze POH České republiky a krajů. Nadále tedy není nutné, aby byly POH pořizovány i jednotlivými obcemi, které vyprodukují ročně více než 1000 tun ostatního odpadu nebo více než 10 t nebezpečného odpadu (jak upravoval § 44 odst. 1 SZO). POH nemusí vytvářet rovněž ani původci odpadu. Stávající plány odpadového hospodářství obcí a původců odpadu zůstávají však podle § 154 odst. 2 zákona o odpadech v platnosti do skončení své platnosti nebo do svého zrušení.

Rámcová směrnice o odpadech ke způsobu využívání plánů pro nakládání s odpadem uvádí, že: *Plány pro nakládání s odpady stanoví analýzu stávající situace v nakládání s odpady v rámci dotyčné zeměpisné jednotky, jakož i opatření, která je třeba přijmout s cílem zlepšit environmentálně šetrnou přípravu na opětovné použití, recyklaci, využití a odstranění odpadů, a posouzení toho, jak bude tento plán podporovat provádění cílů a ustanovení této směrnice*.¹²⁵ Citovaný článek směrnice předpokládá, že POH budou obsahovat i přehled opatření, která je třeba přijmout pro zlepšení sítě pro nakládání s odpadem. Tato opatření jsou ve většině vyjmenovány v závazné a směrné části POH ČR a POH krajů.

Zejména směrné části POH vytyčují základní přehled podmínek, za kterých by mělo docházet ke zřizování nových zařízení pro nakládání s odpadem. POH ČR ve směrné části může uvádět návrhy zařízení nadregionálního významu, je-li to nezbytné, pro plnění cílů odpadového hospodářství. Zařízeními nadregionálního významu se rozumí zejména zařízení, která pro zajištění své rentability vyžadují vysoké množství zpracovávaného odpadu z více regionů nebo i ze zahraničí,¹²⁶ jde o zařízení skládek zejména nebezpečného, ale i ostatního odpadu a dále

¹²³ Plán odpadového hospodářství ČR pro období 2015–2025, str. 74

¹²⁴ Plán odpadového hospodářství ČR pro období 2015–2025, str. 76

¹²⁵ Čl. 28 bod 2 Rámcové směrnice o odpadech

¹²⁶ Jediné zařízení nadregionálního významu, které smí využívat odpad vyprodukovaný ze zahraničí, jsou ZEVO. Import odpadu na území ČR za účelem jeho odstranění zákon o odpadech zakazuje.

zařízení pro energetické využívání odpadu včetně zařízení pro energetické využívání komunálních a nebezpečných odpadů.

V minulosti byla závazná část POH ČR vydávána formou nařízení vlády a závazná část POH krajů ve formě obecně závazné vyhlášky kraje, tedy závazné části POH měly formu právního předpisu, díky čemuž šlo o obecně závazné předpisy, nicméně nyní se již jedná o ryze koncepční dokument bez určené právní formy. Jelikož žádná z částí POH ČR ani krajů nemá již formu právního předpisu, nezakládá podřízeným subjektům jakékoli povinnosti (subjektem jsou v této souvislosti myšleni např. provozovatelé zařízení) nicméně plány jsou určeny orgánům veřejné správy, které z nich vychází při výkonu státní správy na úseku odpadového hospodářství. Nabízí se proto otázka, do jaké míry lze těmito plány argumentovat např. při řízení o vydání stavebního povolení nebo povolení k nakládání s odpadem v novém zařízení pro nakládání s odpadem, resp. při změně stávajícího zařízení.

SDEU v minulosti došel k závěru, že POH určitou závaznost, co se týče zejména umístování staveb a vydávání povolení pro zařízení k nakládání s odpadem, mají. Konkrétně SDEU určil, že POH nemusí podrobně s nejvyšší přesností určovat místa, kde by měla vyrůst nová zařízení pro nakládání s odpadem, nicméně dle názoru SDEU má POH dostatečně určité vymezovat alespoň podmínky, za nichž je možné připravovat výstavbu nových zařízení pro nakládání s odpadem.¹²⁷ Podmínky v plánu musí být dostatečně určité pro to, aby kompetentní orgán vydávající povolení k nakládání s odpady mohl rozhodnout, které místo s ohledem na dosažený vědecký pokrok, nejlepší dostupné techniky, blízkost lidským obydlím, geologické a hydrologické podmínky, dopravní obslužnost a existence jiné potřebné infrastruktury nejlépe splňuje podmínky pro umístění zařízení k nakládání s odpady.¹²⁸ SDEU rovněž podotýká, že není vyloučeno, aby přehled ploch, na nichž by mohla rámcově vzniknout nová zařízení, byl v POH určen grafickou mapou.¹²⁹ Dle tohoto názoru SDEU může POH představovat regulativ pro určité území, pro něž je POH zpracován.

Úřední praxe krajských úřadů ukazuje, že krajské úřady, které vydávají v prvním stupni povolení k nakládání s odpady k cílům v POH přihlíží při nastavování parametrů nových zařízení.¹³⁰ Krajský úřad k POH může přihlížet a přihlíží např. při určování maximální kapacity

¹²⁷ Rozsudek SDEU ze dne 1. dubna 2004, Commune de Braine-le-Château (C-53/02) a Michel Tillieut a ostatní (C-217/02) vs. Région wallonne

¹²⁸ tamtéž

¹²⁹ tamtéž

¹³⁰ Informace byla získána při rozhovoru dne 13. 6. 2023 od Mgr. Jiřího Šimka, referenta odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Ústeckého kraje.

zařízení.¹³¹ Určitou závaznost plánů odpadového hospodářství ostatně předpokládá i čl. 8 písm. b) směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů, dle kterého mají členské státy povinnost zajistit, aby projekt skládky byl v souladu s plány pro nakládání s odpadem.

Na základě těchto skutečností je podle názoru autora práce možné se domnívat, že adresáti veřejné správy mohou v povolovacím procesu argumentovat i přímo odkazem na cíl v plánu odpadového hospodářství, byť tyto plány nemají podle zákona o odpadech formálně právně závaznou formu a jsou určeny nositelům veřejné správy namísto adresátů veřejné správy. Argumentace cíli v POH podle názoru autora přichází v úvahu zejm. v místech, kde plány upravují cíle a podmínky, které se promítnou do procesů územního plánování a povolování nových zařízení k nakládání s odpady nebo při řešení změn stávajících zařízení.

Kromě určení míst, kde by měla vyrůst nová zařízení nebo se naopak zvýšit kapacita stávajících zařízení pro nakládání s odpadem, POH plní rovněž nezastupitelnou úlohu při rozhodování krajů o přidělování veřejné podpory na výstavbu zařízení pro nakládání s odpadem. Podle § 98 odst. 6 písm. c) zákona o odpadech by směrná část POH krajů by měla vždy obsahovat informace o kritériích pro umístění a kapacit zařízení určených pro nakládání s odpadem. Podle informací získaných při zpracování tématu diplomové práce jsou POH běžně využívány při dotační činnosti krajských úřadů, kdy alokace prostředků pro rozvoj zařízení pro nakládání s odpadem se určují dle priorit v POH kraje.¹³²

POH rovněž plní funkci statistickou při tvoření statistiky nakládání s odpady, zejména pro účely zjištění, do jaké míry dochází k plnění cílů odpadového hospodářství, cílů využívání odpadu, k výpočtům účinnosti zpětného odběru, a to jak na regionální, tak na celostátní úrovni. Statistické výsledky MŽP reportuje Evropské komisi.

Plán odpadového hospodářství ČR je schvalován usnesením vlády ČR¹³³ a je tak dokumentem „sui generis“, který není a priori přezkoumatelný ani v řízení o zrušení právního předpisu Ústavním soudem ČR, ani v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a SŘS, ani v řízení o určení nezákonného zásahu, tedy má podle mého názoru podobný status jako z jiných strategických dokumentů např. Politika územního rozvoje ČR.¹³⁴ Stejně jako Plán

¹³¹ Podle Mgr. Jiřího Šimka, referenta odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Ústeckého kraje, se v praxi vyskytl případ, kdy Krajský úřad odmítl s odkazem na POH Ústeckého kraje vydat povolení k nakládání s odpady formou zasypávání, neboť žadatel v daném požadoval v rámci zařízení využít k zasypávání v rozporu s POH kraje více než 200 000 tun odpadu.

¹³² Informace byla získána při rozhovoru dne 13. 6 2023 od Mgr. Jiřího Šimka, referenta odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Ústeckého kraje.

¹³³ Současný POH ČR pro období 2015-2025 byl znovu schválen usnesením vlády ČR ze dne 11. 5. 2022 bez stanovení příslušné formy, čímž mu byla odebrána obecná závaznost.

¹³⁴ K právní formě Politiky územního rozvoje ČR srov. náleží Pl. ÚS 5/10

odpadového hospodářství ČR nemají podle nové úpravy právně určitou formu i plány odpadového hospodářství krajů. Platí ovšem, že závazná část plánu odpadového hospodářství kraje musí být v souladu s koncepcí POH ČR.¹³⁵

Ačkoli česká právní úprava v žádném rozsahu nestanoví závaznost pro žádnou z částí POH, de lege ferenda je možné s ohledem na výše uvedené závěry navrhnout, zda za účelem odstranění nejasností neuvést závaznost plánů v nějaké části přímo v zákoně. Na tomto místě je možné se inspirovat německou právní úpravou v zákoně o podpoře oběhového hospodářství (Kreislaufwirtschaftsgesetz nebo Kreislaufwirtschaftsunterstützungsgesetz – KrWG), který například rovněž jako česká právní úprava pojímá v § 30 KrWG POH jako ryze koncepční dokumenty, nicméně zákon zároveň připouští, aby určité části plánu byly opatřením spolkové či zemské vlády prohlášeny za závazné pro subjekty odpadového hospodářství.¹³⁶ Konkrétně mohou být dle KrWG za závazné prohlášeny části plánu, ve kterých jsou specifikovány vyžadovaná opatření ke zlepšení využívání odpadu a odstraňování odpadu a dále mohou být za závazné prohlášeny v POH vymezené plochy, které jsou určeny pro umístění skládek, jiných zařízení pro nakládání s odpadem a míst pro soustředování odpadu.¹³⁷

¹³⁵ 100 odst. 2 zákona o odpadech

¹³⁶ § 30 odst. 4 KrWG

¹³⁷ § 30 odst. 4 KrWG ve spojení s § 30 odst. 1, 1. alinea, bod 3 § 30 odst. 1, 2. alinea, bod 2 KrWG

3. Zařízení pro nakládání s odpadem

Rámcová směrnice o odpadech předepisuje, že *je odpovědností každého členského státu, aby zajistil zpracování všech odpadů buď sám původce nebo aby k tomu využil příslušná zařízení pro nakládání s odpadem.*¹³⁸ Tento požadavek Rámcové směrnice o odpadech byl transponován i do zákona o odpadech v § 13 odst. 1 písm. b). Z toho vyplývá, že k nakládání s odpady může docházet jen zákonem předvídaným způsobem, kdy ve většině případů (ale ne ve všech případech) se tak děje v zařízeních pro nakládání s odpadem.¹³⁹ Výjimky z nakládání s odpadem v zařízeních mohou tvořit situace, kdy původce s odpadem nakládá sám, například pro účely provedení vzorkování odpadu, shromažďování odpadu v místě vzniku nebo se jedná o přepravu odpadů. Nakládáním s odpady se podle zákona rozumí činnosti, při nichž dochází k soustředění odpadu, shromažďování odpadu, skladování odpadu, sběru odpadu, úpravě odpadu, skladování odpadu, využití odpadu, odstranění odpadu nebo přepravě odpadu.¹⁴⁰ Pro každou tuto činnost zákon a prováděcí vyhlášky určují zvláštní podmínky nakládání. Jednotlivé způsoby nakládání s odpadem je možné provádět v rámci různorodých činností, které lze spolu vzájemně při nakládání s odpadem kombinovat.

Zákon o odpadech definuje zařízení široce jako *technickou jednotku, pozemek, stavbu nebo část stavby.*¹⁴¹ Zařízením proto podle zákona o odpadech mohou být jak pozemky využívané např. k navážení inertních odpadů k zasypávání, tak například nástavba na valníku atd. Stavba je pojem definovaný ve stavebním zákoně, podle nějž se stavbou rozumí *jakákoli stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií.*¹⁴² Stavbou se tedy rozumí zejména budovy, oproti tomu stavební záměr je širším pojmem, který zahrnuje kromě budov i terénní úpravy, změny dokončených staveb a údržbu apod.¹⁴³ Blíže bude o jednotlivých stavebních záměrech zařízení k nakládání s odpadem pojednáno v kapitole 6. Územní plánování a stavební řád v povolenacích procesech zařízení pro nakládání s odpadem. Důležité nicméně je, že zařízením nemusí být pouze budova zařízení, nicméně i pozemek nebo jiná technická jednotka.

¹³⁸ Čl. 15 bod 1 Rámcové směrnice o odpadech

¹³⁹ DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal a STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2., s.363, marg. č. 1185

¹⁴⁰ § 11 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech

¹⁴¹ § 11 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech

¹⁴² § 2 odst. 3 StavZ

¹⁴³ § 3 odst. 5 StavZ

Zařízení pro nakládání s odpadem lze na jednotlivé typy dělit různými způsoby. Zákon o odpadech například zařízení rozděluje podle způsobu, jakými je v nich s odpadem nakládáno na zařízení ke skladování nebo ke sběru, k úpravě nebo k využití či k odstranění odpadu.

Kromě tohoto základního dělení lze zařízení dělit podle povolení, které zařízení pro svůj provoz vyžaduje. Podle tohoto kritéria lze rozlišit zařízení, ve kterých probíhá činnost na základě povolení podle § 21 odst. 2 zákona o odpadech, dále zařízení k využití odpadu vymezená v příloze č. 4 zákona o odpadech, která jsou provozována na základě výjimky podle § 21 odst. 3 zákona o odpadech ve volném režimu a jejichž zahájení provozu musí být ohlášeno krajskému úřadu postupem podle § 95 odst. 1 zákona o odpadech, a nakonec malá zařízení, provozovaná na základě souhlasu úřadu obce s rozšířenou působností podle § 64 odst. 2 zákona o odpadech.

Dále lze dělit zařízení podle dispozice na stacionární a mobilní. Toto dělení je z hlediska zákona nejvýznamnější, proto bude o těchto zařízeních pojednáno blíže v bodech 3.1. Stacionární zařízení pro nakládání s odpadem a 3.3. Mobilní zařízení pro nakládání s odpadem. Pojem stacionární zařízení není v zákoně o odpadech nikde použit, ale zákon zná pojem mobilní zařízení, které chápe jako *zařízení určené pro nakládání s odpady schopné samostatného pohybu a funkce, které přemístěním tuto svou funkci neztratí*.¹⁴⁴ A contrario jsou všechna zařízení, která nesplňují definici mobilního zařízení, zařízeními stacionárními.

Zařízení je rovněž po nabytí účinnosti zákona o odpadech možné rozdělit i podle toho, zda jsou jejich provozovatelé povinni zasílat roční hlášení souhrnných údajů do systému ISPOP. Podle úpravy v SZO tuto povinnost měly všechny oprávněné osoby, které produkovaly odpad ve vyšší než předepsané míře, a to i když nebyly držiteli rozhodnutí, kterým krajský úřad udělil souhlas s provozem zařízení, nicméně podle nové úpravy nemusí souhrnné hlášení podávat provozovatel skladu odpadů, které vznikly při činnosti nesouvisející s provozem skladu, pokud maximální okamžitá kapacita takového skladu nepřesáhne 100 tun.¹⁴⁵ I V takovém případě je však provozovatel skladu povinen ohlásit krajskému úřadu zahájení činnosti zařízení.

3.1. Stacionární zařízení pro nakládání s odpadem

Jak již bylo uvedeno v bodě 3., pojem stacionární zařízení zákon o odpadech nepoužívá a používá pouze pojmu mobilní zařízení, které chápe jako *zařízení určené pro nakládání s odpady schopné samostatného pohybu a funkce, které přemístěním tuto svou funkci neztratí*.¹⁴⁶ Opakem

¹⁴⁴ § 11 odst. 1 písm. s) zákona o odpadech

¹⁴⁵ § 95 odst. 4 zákona o odpadech

¹⁴⁶ § 11 odst. 1 písm. s) zákona o odpadech

pojmu mobilní zařízení, tedy zařízení, které není schopné samostatného pohybu nebo které ztratí svou funkci přemístěním, je pojem stacionární zařízení, což je termín, který se obecně využívá v úřední a odpadové praxi. Je možné zároveň říct, že pojem stacionární zařízení ve smyslu zákona o odpadech je analogický k pojmu stacionárního zařízení ve smyslu zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Stacionární zařízení lze podle způsobu nakládání s odpadem dělit podle činností, které se v nich smí provádět při nakládání s odpadem. Základní přehled způsobů nakládání s odpadem upravuje hlava pátá zákona o odpadech. Tyto způsoby nakládání s odpadem dále rozvádí příloha č. 2 k zákonu o odpadech, která stanoví v tabulce přehled jednotlivých technologií a činností, které je možné při nakládání s odpadem použít.

Základními způsoby nakládání s odpadem ve stacionárních zařízeních jsou soustředování odpadu, sběr odpadu (např. ve sběrném dvoře), skladování odpadu (např. ve skladu nebezpečných odpadů), úprava odpadu (např. na třídící lince nebo v mechanickém drtiči), využívání odpadu (např. výroba štěpky) a odstraňování odpadu (např. na skládce). Zvláštní kategorii upravenou v zákoně o výrobcích s ukončenou životností, která nemá obdobu u stacionárních zařízení dle zákona o odpadech, tvoří činnosti, při nichž jsou výrobky připravovány k opětovnému použití. Toto je specifikum zákona o výrobcích s ukončenou životností, jinak se ovšem při určení způsobů nakládání s odpadem, který bude používán v zařízení určeném pro nakládání s výrobky s ukončenou životností, užije subsidiárně přehledu dle zákona o odpadech.¹⁴⁷

Stacionární zařízení pro nakládání s odpadem dle zákona o odpadech lze dělit podle zmíněných základních způsobů nakládání s odpadem na zařízení k úpravě odpadu před jeho využitím nebo odstraněním, zařízení k využití odpadu, ke sběru odpadu, ke skladování odpadu a k odstranění odpadu. Zvláštním případem je soustředování odpadu. Zákon o odpadech soustředováním odpadu rozumí jakékoli umístění odpadu v prostoru¹⁴⁸, které může za splnění technických podmínek a při současném plnění všeobecných povinností při nakládání s odpadem dle § 13 zákona o odpadech provádět podle § 32 odst. 1 zákona o odpadech každý. Zákon nevyžaduje pro tento způsob nakládání tedy žádné povolení a je proto současně možné tento způsob nakládání provádět i mimo zařízení pro nakládání s odpadem. Ostatní způsoby nakládání s odpadem je možné provádět pouze v zařízeních určených pro nakládání s odpadem, kterým bylo pro tento konkrétní způsob nakládání a činnost vydáno povolení k nakládání s odpadem.

¹⁴⁷ Ke vztahu subsidiarity zákona o odpadech vůči zák. o VUŽ srov. podkapitulu 2. 3. vymezení působnosti zákona o odpadech

¹⁴⁸ § 11 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech

Konstrukční a technologické řešení stacionárního zařízení pro nakládání s odpadem bývá v každém případě odlišné podle potřeby jeho provozovatele. Provozuje-li provozovatel například třídící linku pro třídění a dotříd'ování odpadu,¹⁴⁹ má provozovatel několik různých způsobů, jak nastavit třídící proces podle druhu a množství odpadu, který bude zařízení přijímat.¹⁵⁰

3.2. Malé zařízení

Ačkoliv je svojí podstatou malé zařízení rovněž zařízení stacionární, jsou malá zařízení oproti běžným stacionárním zařízením v mnoha ohledech odlišná. Odlišnost spočívá zejména v rozdílném povolovacím procesu, podmínkách provozování a zjednodušeném nakládání s odpadem oproti standartním stacionárním zařízením, potažmo i mobilním zařízením.

Malé zařízení zákon definuje jako zařízení pro úpravu a využití BRO, které najednou zpracovává odpad v množství nepřekračujícím 20 tun a s maximální roční kapacitou 150 tun.¹⁵¹ Oproti úpravě v dosavadním zákoně o odpadech došlo při přijetí zákona o odpadech ke zvýšení max. objemu jedné zakládky BRO v zařízení z 10 na 20 tun.

Biologicky rozložitelným odpadem, který smí být v zařízení využíván, se rozumí odpad, *kteřý podléhá aerobnímu nebo anaerobnímu rozkladu*.¹⁵² V malém zařízení je možné nakládat pouze s biologicky rozložitelným odpadem, biologicky rozložitelným odpadem z kuchyní a stravoven rostlinného původu, dřevem, odpadem z rostlinných pletiv a odpadem z tržišť.¹⁵³ V zařízení nesmí být zpracováván BRO, který je živočišného původu nebo BRO, který je rostlinného původu, ale přišel do kontaktu s BRO živočišného původu. Důvodem tohoto omezení je zejm. skutečnost, že nakládání a výstup zpracování BRO živočišného původu, včetně anaerobního a aerobního rozkladu takového odpadu, nese vyšší hygienická rizika, nadto je nakládání s tímto druhem odpadu vyloučeno z působnosti zákona v rozsahu, jak nakládání s těmito vedlejšími produkty živočišného původu upravuje evropský předpis (srov. podkapitola 2.3. Působnost zákona o odpadech).¹⁵⁴

¹⁴⁹ Třídění odpadu na třídící lince je podle zákona úpravou odpadu, která zahrnuje mechanické úpravy a samotná činnost je vedena pod kódem 3.4.0 - viz příloha č. 2 k zákonu o odpadech

¹⁵⁰ JUNGA, Petr, Tomáš VÍTĚZ a Petr TRÁVNÍČEK. *Technika pro zpracování odpadů*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2015. ISBN 978-80-7509-207-6., str. 29

¹⁵¹ § 11 odst. 2 písm. e) zákona o odpadech

¹⁵² § 11 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech

¹⁵³ Tabulka č. 25.3. vyhlášky MŽP č. 273/2021 Sb. o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁵⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. října 2009 o vedlejších produktech živočišného původu

*Výstup z malého zařízení je jeho provozovatel povinen hodnotit, vzorkovat a zařazovat do skupin podle způsobů jejich biologického zpracování a materiálového využití.*¹⁵⁵ Výstupy tvořené BRO lze dále dalšího naložení s výstupem zařadit do pěti různých skupin, které se dále blíže dělí na třídy.¹⁵⁶

V případě, že výstup malého zařízení splní požadavky na hnojivo podle zákona o hnojivech a zejména prováděcí vyhlášky Ministerstva zemědělství (MZ) č. 474/2000 Sb. o stanovení požadavků na hnojiva, je možné jej použít jako hnojivo na zemědělské nebo lesní půdě. V takovém případě se výstup zařadí do 1. skupiny. Třída výstupu se přiřadí podle dalšího naložení s výstupem, zejm. zda bude výstup uveden do oběhu a pokud ano, jakým způsobem. Provozovateli malého zařízení postačí k povolení nakládání s odpadem pouze souhlas úřadu obce s rozšířenou působností (viz podkapitoly 4.2. Souhlas s provozem malého zařízení a 5.2. Řízení o vydání souhlasu s provozem malého zařízení).

3.3. Mobilní zařízení pro nakládání s odpadem

Mobilním zařízením se rozumí zařízení určené pro nakládání s odpady schopné samostatného pohybu a schopné funkce, kterou neztratí svým přemístěním.¹⁵⁷ V úpravě mobilních zařízení došlo při přijetí zákona o odpadech ke změnám, jejichž základním smyslem je *snadnější kontrola na trhu s odpady*.¹⁵⁸ Aby se zabránilo nepřehledným přesunům odpadu, soustředěvaným v mobilních zařízeních, ke kterým docházelo dle úpravy v SZO, *nově se musí odpad nacházet fyzicky v zařízení, ve kterém je veden v evidencích*.¹⁵⁹

Mobilní zařízení nesmí podle zákona o odpadech přebírat odpady z jiných mobilních zařízení. Toto omezení reaguje zejména na nekalou praxi, ke které za účinnosti SZO docházelo ze strany některých původců a přepraveců odpadu, kdy tyto subjekty prováděly mezi více mobilními zařízeními fiktivní převody odpadu. V takovém podvodném schématu docházelo k předávání odpadu z jednoho mobilního zařízení do dalšího, aby se vytvořil obtížně sledovatelný řetězec, na jehož konci bylo mobilní zařízení, které bylo provozováno „bílým koněm“, který odpady nikam dále nepředával a u něhož odpady „zmizely“ z průběžné evidence. Ve skutečnosti však odpady mizely již na nižších úrovních řetězce mobilních zařízení neznámo kde, díky čemuž

¹⁵⁵ § 64 odst. 4 zákona o odpadech

¹⁵⁶ Příloha č. 29 k vyhlášce MŽP č. 273/2021 Sb. o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁵⁷ § 11 odst. 1 písm. s) zákona o odpadech

¹⁵⁸ LANK, Tomáš. Obchodování s odpady podle nového zákona o odpadech: možnosti a nové povinnosti nejen pro původce odpadů. Praha: Verlag Dashöfer, [2021]. ISBN 978-80-7635-081-6., str. 42

¹⁵⁹ tamtéž

se osoby stojící v pozadí „zbavily“ ekonomických nákladů spojených se zpracováním odpadu.¹⁶⁰ Je přitom zřejmé, že tento postup zejména v případech, kdy byl předmětem neoprávněného nakládání nebezpečný odpad, hrozil přerůst v závažnou újmu na životním prostředí.¹⁶¹

Mobilní zařízení může mít různé dispozice a účelová určení podle technických a technologických potřeb jeho provozovatele. V mobilních zařízeních však nemůže docházet k nakládání s odpadem ve stejném rozsahu jako ve stacionárních zařízeních. Oproti stacionárním zařízením nelze v mobilním zařízení odpad skladovat. Dále odpad soustředěný v zařízení určeném pro sběr odpadu smí být v mobilním zařízení uložen nanejvýše po dobu 48 hodin, v případě, že se bude jednat o odpad ze zdravotní nebo veterinární péče, nejdéle po dobu 24 hodin, následně musí být přepraven do stacionárního zařízení ke zpracování odpadu.¹⁶² Rovněž není možné v mobilním zařízení odstraňovat odpad.¹⁶³ V mobilních zařízeních je tak možné odpad pouze soustřeďovat, provádět sběr¹⁶⁴, upravovat¹⁶⁵ a využívat.¹⁶⁶ V odpadovém hospodářství je běžné, že některá zařízení, která splní definici mobilního zařízení dle § 11 odst. 1 písm. s) zákona o odpadech, nejsou přemísťována a odpad zpracovávají stále na jednom místě.¹⁶⁷ I v takovém mobilním zařízení však nesmí být prováděno jiné nakládání s odpadem než soustřeďování, sběr, úprava a využití odpadu.

Do mobilního zařízení ke sběru, úpravě nebo využití odpadu nesmí být od původců odpadu, zejm. poté od fyzických nepodnikajících osob, přijímán kovový odpad.¹⁶⁸ Toto opatření má za cíl zamezit kriminalitě spojené s výkupem sběrných surovin, v tomto bodě má toto opatření zejména za cíl zabránit obcházení zákazu přijímání kovového odpadu od nepodnikajících fyzických osob za hotovostní úplatu v stacionárních zařízeních určených ke sběru odpadu. Ze stejného důvodu nesmí provozovatel mobilního zařízení převzít od nepodnikajících fyzických osob ani předměty pietní, bohoslužebné nebo součásti průmyslových zařízení. Odpad, který je soustředěn v mobilním zařízení smí být předán pouze do stacionárního zařízení pro nakládání s odpadem. Není možné jej proto ani nikde jinde vyložit či přeložit na jiné zařízení.

¹⁶⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz

¹⁶¹ GINTER, J. Zmizely tisíce tun nebezpečného odpadu. In: Novinky.cz [online]. Praha: Borgis, ©2015, 16. října 2015 3:30 [cit. 7. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-zmizely-tisice-tun-nebezpecneho-odpadu-329011>

¹⁶² § 32 odst. 3 zákona o odpadech

¹⁶³ § 36 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech a contrario

¹⁶⁴ § 32 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech

¹⁶⁵ § 33 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech

¹⁶⁶ § 34 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech

¹⁶⁷ Příkladem takového zařízení může být např. drtič stavební suti, šrédr a další technické jednotky.

¹⁶⁸ § 18 odst. 2 zákona o odpadech

Mobilní zařízení musí stejně jako stacionární zařízení splnit obecné požadavky na zařízení určená pro nakládání s odpadem a jejich provoz dle § 3 vyhl. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, zejm. musí být zajištěno proti přístupu nepovolaných osob, provozováno tak, aby nedocházelo ke znečišťování veřejných komunikací a provozováno, tak aby jeho možné vlivy na životní prostředí byly co nejmenší, pokud je to technicky možné. Vyhláška rovněž předpokládá, že mobilní zařízení musí být vybavena zařízením umožňujícím zvážení odpadu. Z této povinnosti jsou však mobilní zařízení vyňata až do roku 2030, pokud zajistí zvážení přijatého odpadu externím způsobem. Mobilní zařízení určená ke sběru odpadu musí být dále dle § 3 odst. 5 vyhl. č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady opatřena cedulí „Mobilní sběr odpadu“.

3.4. Vozidla pro nakládání s odpadem a pro přepravu odpadu

Typickým příkladem mobilních zařízení jsou vozidla svozových služeb a jiné nákladní automobily pro převážení odpadu. Při posuzování činností a účelu těchto vozidel je třeba rozlišovat, zda v jejich případě jde o mobilní zařízení určená pro nakládání s odpadem nebo zda jde o vozidla určená pro přepravu odpadu. V případě, že by totiž činnost prováděná s vozidlem byla pouhou přepravou odpadu, nebylo by nutné, aby provozovatel tohoto vozidla žádal o povolení pro nakládání s odpadem, postačilo by mu pouze zabezpečit přepravu odpadu podle požadavků jiných právních předpisů.¹⁶⁹ Takové vozidlo by rovněž ani nemuselo mít schválený provozní řád.

K rozlišení, zda se v daném případě jedná o přepravu nebo nakládání s odpadem je rozhodný způsob, jakým se vozidlo používá. Zákon předpokládá způsob používání mobilního zařízení k využití nebo ke sběru odpadu. V případě, že je vozidlo určené k činnostem, které jsou sběrem odpadu, tj. soustředování odpadu právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou od jiných osob za účelem předání odpadu do zařízení pro nakládání s odpadem, jedná se o mobilní zařízení. Základním znakem pro určení, zda je touto činností sběr, je mnohost a neurčenost osob, od nichž je odpad odebírán. V případě, že jde o přebrání konkrétního množství odpadu na základě objednávky od jedné osoby nebo několika osob, bude se jednat o přepravu odpadu, a to i kdyby byl odvoz prováděn pravidelně.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Zejm. podle zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě a podle Dohody o ADR (Evropská dohoda o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí)

¹⁷⁰ Sdělení sekretariátu rozkladové komise MŽP č. 7/2006

4. Povolení a jiné administrativní nástroje zákona o odpadech

Teorie práva životního prostředí dělí nástroje ochrany životního prostředí na nástroje přímého působení na regulované subjekty a nástroje nepřímého působení na regulované subjekty. Nástroje přímého působení na stav životního prostředí provádí regulaci společenských vztahů prostřednictvím různých forem správní činnosti (např. prostřednictvím zákazu, příkazu, povolení, souhlasu, stanoviska, vyjádření aj.)¹⁷¹ Mezi nástroje přímého působení se zpravidla řadí administrativně-právní nástroje, koncepční nástroje, smlouvy a dobrovolně přejaté závazky.¹⁷² Zákon o odpadech využívá následující typy administrativních nástrojů: povolení, souhlas¹⁷³, vyjádření, závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy, uložení opatření k nápravě za podmínek § 116 zákona o odpadech, uložení zákazu provozu zařízení nebo zákazu přepravy odpadu.

Vzhledem k tématu práce zahrnující povolovací procesy zařízení pro nakládání s odpadem bude v práci dále pojednáváno o administrativních nástrojích, které souvisí s povolovacími procesy zařízení pro nakládání s odpadem. Těmito administrativními nástroji jsou zejména povolení provozu zařízení podle § 22 zákona o odpadech, další typy povolení dle zákona o odpadech (např. povolení k mísení nebezpečných odpadů dle § 72 odst. 3 zákona o odpadech, povolení k upuštění od odděleného soustředování odpadů podle § 30 odst. 2 zákona o odpadech, povolení k obchodování s odpady dle § 28 odst. 1 zákona o odpadech a další), souhlas s provozem malého zařízení podle § 64 odst. 2 zákona o odpadech, vyjádření, vydávaná Ministerstvem průmyslu a obchodu dle § 129 zákona o odpadech nebo obecním úřadem obce s rozšířenou působností podle § 146 odst. 3 písm. b) a c) zákona o odpadech a závazná stanoviska vydávaná různými správními orgány vykonávajícími státní správu na úseku odpadového hospodářství, jako například závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech.

¹⁷¹ DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal a STEJSKAL Vojtěch. Právo životního prostředí. 2 dopl. a rozš. vyd. DROBNÍK Jaroslav. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2., s.36, marg. č. 116

¹⁷² DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal a STEJSKAL Vojtěch. Právo životního prostředí. 2 dopl. a rozš. vyd. DROBNÍK Jaroslav. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2., s.36, marg. č. 110

¹⁷³ Souhlas jako forma správní činnosti ve smyslu zákona o odpadech je třeba chápat jako meritorní rozhodnutí vydané ve správním řízení, zatímco jiné průřezové a složkové předpisy práva životního prostředí souhlas chápou jako podklad či předpoklad jiné (navazující) správní činnosti – podrobněji k tomu viz podkapitola 4.2. Souhlas s provozem malého zařízení

Řada administrativních nástrojů využívaných zákonem o odpadech může být současně nahrazena integrovaným povolením, vydávaným podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (zák. o IPPC), které, v souladu s principem integrované ochrany, může nahradit a zpravidla i nahrazuje administrativní nástroje více „složkových“ předpisů ochrany životního prostředí. Vzhledem k provázanosti vztahů zákona o IPPC a jednotlivých složek ochrany životního prostředí je proto vhodné zkoumat v této části i specifika integrovaného povolení oproti nahrazovaným administrativním nástrojům zákona o odpadech. Na poli působnosti zákona o odpadech integrované povolení nahrazuje povolení provozu zařízení podle § 22 odst. 1 zákona o odpadech, povolení k upuštění od odděleného soustředování odpadů dle § 30 odst. 2 zákona o odpadech, souhlas krajského úřadu o využití peněžních rezerv na práce související s rekultivací skládky podle § 43 odst. 1 zákona o odpadech, souhlas krajského úřadu s dispozicí s bankovním účtem rezervy k zajištění rekultivace skládky podle § 42 odst. 3 zákona o odpadech, závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech a vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 146 odst. 3 písm. b) a c) zákona o odpadech.¹⁷⁴ Přehled jednotlivých autorizačních aktů při povolování provozu zařízení k nakládání s odpadem včetně nezbytných aktů, účastníků řízení a orgánů vedoucích řízení o vydání povolení těchto aktů je uveden v příloze č. 2 této práce.

4.1. Povolení

Základním administrativním nástrojem zákona o odpadech je povolení. Zákon o odpadech rozlišuje různé typy povolení, nicméně všechna povolení dle zákona o odpadech je možné dle názoru autora práce kategorizovat podle obsahu nebo podle oprávněných osob do tří množin.

Do první množiny můžeme zařadit povolení k provozu zařízení pro nakládání s odpady. Jedná se o povolení provozu zařízení, přičemž pojem zařízení je třeba v tomto kontextu chápat v tom smyslu, jak jej definuje zákon o odpadech. Zařízením proto nemusí být „pouze“ budova, ale i nezastavěný pozemek nebo technická jednotka včetně vozidla svozové služby. V každém zařízení pro nakládání s odpady je prováděna některá z činností uvedených v příloze č. 2 k zákonu o odpadech.

Do druhé kategorie můžeme zařadit povolení, která mohou být vydána zvlášť pro určité činnosti provozované v zařízení pro nakládání s odpady, které ale nejsou uvedeny v seznamu činností v příloze č. 2 k zákonu. Zároveň však mohou být tyto činnosti součástí povolení k

¹⁷⁴ § 151 zákona o odpadech

provozu zařízení pro nakládání s odpady. Mezi tato povolení můžeme uvést kupř. povolení k využívání odpadu způsobem podle § 10 zákona o odpadech, při kterém odpad přestává být odpadem (viz podkapitola 2.5. Ukončení odpadového režimu); povolení k upuštění od odděleného soustředování odpadů podle § 30 odst. 4 zákona o odpadech nebo povolení k mísení nebezpečných odpadů podle § 72 odst. 3 zákona o odpadech.

Do poslední množiny náleží povolení k obchodování s odpady, jehož držitel vůbec nemusí být provozovatelem zařízení k nakládání s odpadem, byť praxe ukazuje, že obchodník s odpadem je většinou i provozovatelem vlastního mobilního nebo stacionárního zařízení.

Všechna povolení ze všech tří množin je ovšem možné vzájemně kombinovat a není proto vyloučeno, aby např. provozovatel zařízení, ve kterém dochází ukončení odpadového režimu odpadu podle § 10 zákona o odpadech, byl zároveň obchodníkem s odpady. Vzhledem k tematickému zaměření práce však bude dále pojednáno jen o prvních dvou zmíněných množinách.

4.1.1. Povolení provozu zařízení pro nakládání s odpady

Zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu smí být provozováno pouze na základě povolení provozu zařízení vydaného krajským úřadem.¹⁷⁵ Z materiálního hlediska je povolení individuální správní akt, který je vydáván v řízení vedeném podle zákona o odpadech a dále podle II. a III. části SŘ, která se použije subsidiárně. Povolení provozu zařízení je zároveň rozhodnutím ve smyslu § 65 zák. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS). Přijetím zákona o odpadech došlo rovněž ke změně formálního označení tohoto rozhodnutí, neboť SZO tento správní akt označoval pojmem „rozhodnutí, kterým krajský úřad vyslovil souhlas s provozem zařízení.“

Z hlediska územní působnosti je každé povolení k provozu zařízení platné na celém území ČR. To je změna oproti původní úpravě, kdy SZO u mobilních zařízení vyžadoval, aby takové zařízení bylo povoleno vždy krajským úřadem, v jehož správním obvodu mělo být provozováno. Při provozování zařízení ve více krajích bylo přitom vyžadováno povolení od každého krajského úřadu zvlášť.¹⁷⁶

Z hlediska časové působnosti správního rozhodnutí mohou být povolení provozu zařízení vydávána na dobu určitou i neurčitou. Tento způsob nastavení délky platnosti povolení odpovídá Rámcové směrnici o odpadech, která umožňuje povolit provoz zařízení pro nakládání s odpadem

¹⁷⁵ § 21 odst. 2 zákona o odpadech

¹⁷⁶ Tato povinnost byla dovozována výkladem k § 78 odst. 2 písm. a) SZO ve spojení s § 78 odst. 6 SZO.

jak na dobu určitou s možností obnovení platnosti vydaného povolení, tak na dobu neurčitou.¹⁷⁷ SZO nestanovil konkrétně, po jak dlouhou dobu bylo rozhodnutí, kterým krajský úřad vyslovil souhlas s nakládáním s odpady, platné a určení délky platnosti tohoto souhlasu bylo ponecháváno na úvaze krajských úřadů, resp. úřadů obcí s rozšířenou působností.¹⁷⁸ Výjimku představovaly skládky nebezpečných odpadů, které mohly být provozovány jen po dobu určitou 4 let, po které musel provozovatel požádat krajský úřad o prodloužení platnosti rozhodnutí. Nestanovení konkrétních časových úseků v SZO umožňovalo krajským úřadům na jednu stranu flexibilně určit délku platnosti souhlasu s provozem zařízení pro nakládání s odpadem, která když se blížila ke konci, mohla být prodloužena, nicméně zároveň tato praxe způsobovala rozdíly v rozhodovací činnosti mezi jednotlivými krajskými úřady, což je neslučitelné se zásadou legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 SŘ. Zákon o odpadech nicméně tuto koncepci nepřevzal a stanovil pevné časové lhůty, na které se povolení k nakládání s odpady vydává.

Co se týče stacionárních zařízení, zákonodárce se podle důvodové zprávy přiklonil, za účelem umožnění dlouhodobých investic do těchto zařízení, k variantě vydávání povolení k provozu takových zařízení na dobu neurčitou.¹⁷⁹ Provozovatel stacionárního zařízení je ale i tak povinen po 6 letech od právní moci povolení provozu zařízení předložit krajskému úřadu zprávu o revizi povolení provozu zařízení. Lhůta se přerušuje v případě, že během těchto 6 let provozovatel požádá o změnu povolení, které krajský úřad vyhoví. Způsob stanovení délky povolení provozu stacionárního zařízení je nadmíru nápodobný způsobu, jakým je stanovena délka platnosti integrovaného povolení dle zákona o IPPC. Integrované povolení se totiž rovněž podle § 18 odst. 1 zák. o IPPC vydává na dobu neurčitou, nicméně správní orgán minimálně každých 8 let provádí přezkum zařízení ke zjištění, zda nedošlo ke změně okolností, která by odůvodňovala změnu povolení. Rovněž obdobně jako u stacionárních zařízení podle zákona o odpadech v případě, že provozovatel zařízení podá žádost o změnu integrovaného povolení, běh lhůty se přeruší a počíná běžet nová lhůta 8 let.

Povolení provozu mobilního zařízení je možné podle zákona o odpadech stejně jako za účinnosti SZO vydat pouze na dobu určitou, nejdéle na dobu 6 let.¹⁸⁰ Z textace zákona vyplývá, že je možné vydání povolení provozu mobilního zařízení i na dobu kratší než 6 let. Krajským úřadům je tak na tomto místě zachován prostor pro uvážení kratších než zákonem stanovených

¹⁷⁷ Čl. 23 bod 2 Rámcové směrnice

¹⁷⁸ § 78 odst. 2 SZO a contrario

¹⁷⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz; k § 21 až 24 a přílohám č. 2, 3, a 4

¹⁸⁰ § 22 odst. 1 zákona o odpadech

časových lhůt platnosti povolení, byť je oproti úpravě v SZO toto uvážení omezené maximální dobou platnosti povolení provozu.

4.1.2. Formální a obsahové náležitosti povolení provozu zařízení

Z obsahového hlediska jsou povolením provozu zařízení zakládány, případně měněny nebo rušeny jmenovitě určeným osobám práva a povinnosti při provozování zařízení pro nakládání s odpadem. Obecně je možné uzavřít, že povolením provozu zařízení se provozovateli zařízení zakládá právo provozovat zařízení a zároveň jsou mu stanoveny podmínky, při jejichž splnění je možné zařízení provozovat. Přehled těchto práv a povinností je uveden v písemném vyhotovení povolení provozu zařízení.

Formální náležitosti povolení provozu zařízení je možné dělit na obecné a zvláštní. Povolení provozu zařízení podle § 22 odst. 1 zákona o odpadech je vydáváno postupem podle zákona o odpadech, přičemž se subsidiárně pro toto řízení užije SŘ. Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o odpadech k obecným náležitostem povolení provozu zařízení nestanoví nic odchylného od SŘ, je obecným požadavkem strukturování povolení do výrokové části, odůvodnění a poučení žadatele a jiných účastníků řízení.¹⁸¹ *Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.*¹⁸²

Zvláštní náležitosti povolení provozu zařízení vychází z evropské legislativy. Rámcová směrnice o odpadech uvádí, že každé *povolení stanoví přinejmenším:*

- a) *druhy a množství odpadů, které je možné zpracovávat;*
- b) *technické a jiné požadavky, týkající se dotyčného místa, a to pro každý druh povolené činnosti;*
- c) *bezpečnostní a preventivní opatření, jež je třeba přijmout;*
- d) *postup jenž je třeba použít pro každý druh činnosti;*
- e) *nezbytné činnosti v oblasti sledování a kontroly;*
- f) *nezbytná ustanovení o ukončení provozu a následné péči.*¹⁸³

Citovaný článek Rámcové směrnice o odpadech byl podle do českého právního řádu transponován ve formě ustanovení § 21 odst. 2 zákona o odpadech, který stanoví, že *zařízení ke*

¹⁸¹ § 68 odst. 1 SŘ

¹⁸² § 69 odst. 1 SŘ

¹⁸³ Čl. 23 bod 1 Rámcové směrnice o odpadech

*skladování, sběru úpravě využití nebo odstranění odpadu smí být provozováno pouze na základě povolení provozu zařízení vydaného krajským úřadem,*¹⁸⁴ Náležitosti povolení upravuje dle stejného ustanovení příloha č. 3 k zákonu o odpadech.

Podle bodu 8 přílohy č. 3 k zákonu o odpadech musí povolení provozu zařízení obsahovat informace uvedené v bodu 1 přílohy č. 3 k zákonu, pokud tyto informace nejsou uvedeny v provozním řádu zařízení. Není však vyloučeno, aby tyto informace byly z důvodu přehlednosti uvedeny v obou dokumentech. Provozní řád zařízení je nedílnou součástí povolení provozu.

První zvláštní náležitostí povolení provozu zařízení jsou identifikační údaje zařízení pro nakládání s odpadem a identifikační údaje jeho provozovatele vč. obchodní firmy, názvu, právní formy nebo jména a příjmení, je-li provozovatel fyzickou osobou, sídla, identifikačního čísla provozovatele, označení a adresu zařízení včetně umístění zařízení, nejde-li o mobilní zařízení. Zařízení je nutné určit i souřadnicemi GPS, neboť vzhledem k platné definici zařízení může být zařízením i pozemek určený například k využívání odpadu zasypáváním nebo pozemek určený ke skladování např. hlíny, který může být mimo zastavěnou oblast, což vylučuje určení pozice zařízení pouze jeho poštovní adresou.

Druhou zvláštní náležitostí povolení je vymezení činností, které se v zařízení smí provádět. Každé povolení se vydává jen pro určité činnosti. Katalog těchto činností je vymezen v příloze č. 2 k zákonu o odpadech. Činnostmi se rozumí konkrétní technologické způsoby a postupy zpracování odpadu jako např. drcení odpadu, energetické využití bioplynu z čistíren odpadních vod a další.¹⁸⁵ Povolení proto musí obsahovat přehled činností, kterými je možné odpad v zařízení zpracovávat. Každá činnost má podle přílohy č. 2 zákona o odpadech přidělen unikátní kód, který zároveň vymezuje jeden nebo více povolených způsobů nakládání s odpadem v rámci této činnosti podle příloh č. 5 a 6 zákona o odpadech. Tyto kódy jsou ve tvaru RXY nebo DX a značí přípustné způsoby, jak lze odpad při konkrétní činnosti využít nebo odstranit. Tento princip je možné vysvětlit na příkladu zařízení, v němž budou využívány odpadní rozpouštědla. Takové zařízení bude provozovat činnost získání/regenerace rozpouštědel pod kódem 5.5.0. Příloha č. 2 zároveň stanoví, že jediný povolený způsob nakládání s odpadem v rámci této činnosti je podle přílohy č. 5 je zpětné získávání nebo regenerace rozpouštědel, vedené v příloze č. 5 pod kódem R2a. Z kódu 5.5.0 R2a je tak možné vyčíst, že v zařízení budou regenerována rozpouštědla metodou zpětného získávání nebo regenerace rozpouštědel. Tímto způsobem je možné z každého povolení provozu zařízení přehledně zjistit, jakými způsoby je v konkrétním zařízení možné nakládat s odpadem. Informace o povolených činnostech jednotlivých zařízení

¹⁸⁴ § 21 odst. 2 zákona o odpadech

¹⁸⁵ Celý seznam činností viz Příloha č. 2 k zákonu o odpadech

jsou rovněž dostupné široké veřejnosti v Integrovaném systému odpadového hospodářství (ISOH).

Přehled činností podle zákona o odpadech je novým institutem zákona, který nebyl znám v SZO. V praxi se z toho důvodu objevují při povolování provozu nových zařízení příp. při „přepovolování“ stávajících zařízení obtíže s určením, pod kterou činnost by měl být konkrétní technologický proces zařazen. Příkladem z praxe může být například znovuzískávání asfaltových směsí v případě, kdy znovuzískaná asfaltová směs přestává být odpadem podle § 9 zákona o odpadech. Tuto činnost by totiž podle přehledu v příloze č. 2 mohlo být možné zařadit jak pod kód 5.10.0 – recyklace/zpětné získávání ostatních anorganických materiálů, tak i pod kód 5.17.0 – příprava k opětovnému použití.¹⁸⁶ K řešení těchto výkladových problémů by mělo být přistoupeno metodickým vedením ze strany MŽP.

Další zvláštní náležitostí povolení je přehled odpadů, které je možné do zařízení přijímat, přičemž každý odpad musí být v povolení a provozním řádu vymezen příslušným katalogovým číslem podle Katalogu odpadů. Provozovatel zařízení nesmí přijímat do zařízení jiný odpad než odpad určený v povolení provozu zařízení.¹⁸⁷ Přehled odpadů, včetně jejich katalogových čísel, které konkrétní zařízení smí přijímat, je rovněž zveřejněn vždy u konkrétního zařízení na portálu ISOH, díky čemuž by původci odpadu měli teoreticky mít přehled o tom, zda jejich odpad zařízení přijme.

Nezbytnou součástí povolení je provozní řád zařízení. Provozní řád upravuje blíže konkrétní provozní podmínky, za nichž smí být zařízení provozováno. Platí přitom, že podmínky provozu zařízení nastavené v provozním řádu musí být jednoznačné a ověřitelné a musí být stanoveny individuálně v souladu s technickými možnostmi daného zařízení. Nesmí se tak jednat o obecné podmínky, formulované např. jako: „Pověřená osoba je povinna s odpadem nakládat v souladu s hierarchií odpadového hospodářství a předcházet vzniku odpadu.“ Provozní řád musí obsahovat přehled technologických postupů nakládání s odpadem v zařízení a přehled všech nástrojů, jimiž bude odpad zpracováván. Provozní řád musí dále zahrnovat opatření přijatá k omezení negativních vlivů zařízení a opatření pro případ havárie zařízení a dále musí upravovat způsob, jakým bude monitorován vliv zařízení na okolní prostředí a veřejné zdraví. Nezbytnou součástí provozního řádu je i popis přístupových cest k zařízení, nejedná-li se o mobilní zařízení. Provozní řád upravovat i způsob, jakým budou odpady v zařízení soustřeďovány, kdy soustřeďováním se rozumí jakékoli, umístění odpadu v prostoru a dále plán odborného školení

¹⁸⁶ Zjištěno z neformálního sdělení Ing. Andrey Williams, specialistky odpadového hospodářství oddělení integrovaného povolování a odpadového hospodářství, odboru ochrany prostředí Magistrátu Hlavního města Prahy ze dne 28.3.2023

¹⁸⁷ § 17 odst. 1 písm. b) bod 5 zákona o odpadech a contrario

pracovníků zařízení. Všechny náležitosti provozního řádu vyjmenovává příloha č. 1 k prováděcí vyhlášce č. 273/2021 Sb. o podrobnostech nakládání s odpady.

Z textace zákona se podává, že součástí povolení provozu jsou i rozhodnutí vydávaná podle stavebního zákona, nejde-li o mobilní zařízení. O jednotlivých rozhodnutích podle zákona č. 183/2006 Sb., „starého“ stavebního zákona a rozhodnutích podle zákona č. 283/2021 Sb., „nového“ stavebního zákona bude pojednáno v kapitole č. 6 – Územní plánování a stavební řád v povolovacích procesech zařízení pro nakládání s odpadem. Na tomto místě je však možné říci, že základními rozhodnutími, které musí být v povolení provozu zmíněny jsou: rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o změně využití území, stavební povolení a jejich případné varianty a integrace.

V případě, že v zařízení pro nakládání s odpadem bude docházet k uskutečňování přechodu odpad - neodpad, musí být v povolení uveden i popis výrobků, které budou ze zařízení vystupovat a parametry podle § 10 odst. 3 zákona o odpadech, které musí výrobek vystupující ze zařízení splňovat, aby přestal být odpadem (viz podkapitola 2.5. Ukončení odpadového režimu). Součástí povolení provozu zařízení je v takovém případě i povolení k ukončování odpadového režimu podle § 10 odst. 1 zákona o odpadech.

Nezbytnou součástí povolení je i návrh vedení provozního deníku, do kterého se zapisují všechny operace, ke kterým v zařízení s odpadem dochází a dále podle potřeby i opatření pro ukončení provozu zařízení a způsob zabezpečení místa, které zajistí, že zařízení nebude ohrožením pro životní prostředí. Tato náležitost nabývá na významu zejména při povolování nových skládek.

V povolení provozu zařízení a provozním řádu může krajský úřad stanovit i další podmínky, má-li za to, že je to nezbytné k zajištění dostatečné ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.¹⁸⁸

4.1.3. Prodloužení, změna, zrušení a zánik povolení provozu zařízení

Jak již bylo uvedeno v podkapitole 4.1.1. Povolení provozu nakládání s odpady lze vydat na dobu neurčitou, jedná-li se o stacionární zařízení, nebo na dobu určitou, jedná-li se o mobilní zařízení. Každé z těchto povolení může být během doby své platnosti měněno, zrušeno nebo může zaniknout. Prodlouženo může být naopak pouze povolení provozu mobilního zařízení, neboť povolení provozu stacionárního zařízení je vydáváno na dobu neurčitou.

¹⁸⁸ § 22 odst. 4 zákona o odpadech

Ačkoliv je povolení provozu stacionárního zařízení vydáváno na dobu neurčitou, má provozovatel zařízení povinnost předkládat krajskému úřadu zprávy o revizi povolení, a to nejpozději každých 6 let od vydání nebo poslední změny povolení. V případě, že během této šestileté lhůty dojde ke změně povolení, ať již z moci úřední nebo na žádost provozovatele zařízení, lhůta se přerušuje a počíná běžet nová lhůta šesti let ode dne právní moci povolení provozu zařízení. V případě, že provozovatel nepodá krajskému úřadu zprávu o revizi povolení provozu v dané lhůtě, povolení k provozu ex lege zaniká.¹⁸⁹ Náležitosti zprávy o revizi stanoví zákon v příloze č. 3. Zákon stanoví, že zpráva o revizi *obsahuje zhodnocení jednotlivých povolení provozu zařízení [...] podle náležitostí povolení uvedených* v bodu 1 přílohy č. 3 a zhodnocení jednotlivých ustanovení provozního řádu zařízení.¹⁹⁰ Zpráva o revizi podle zákona dále obsahuje seznam potřebných změn povolení záměru a v případě, že změny nejsou zapotřebí, odůvodnění tohoto závěru.¹⁹¹ Zpráva o revizi je novým institutem odpadového hospodářství, který nebyl doposud zákonu znám ani podle SZO, ani pro postupy prodloužení platnosti autorizačních aktů podle jiných „složkových“ předpisů práva životního prostředí. Do jisté míry je však tento institut podobný institutu přezkumu integrovaného povolení podle § 18 odst. 1 zákona o IPPC. Srovnáme-li princip revizní zprávy s principem přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení, dojdeme k závěru, že při přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení podle § 18 odst. 1 zákona o IPPC správní úřad zkoumá, zda nedošlo ke změně okolností rozhodných podmínek pro vydání integrovaného povolení z hlediska aktuálních nejlepších dostupných technik (BAT) a zároveň z hlediska podmínek jednotlivých „složkových“ předpisů ochrany životního prostředí, kdy nejlepší dostupné techniky a podmínky složkových předpisů tvoří minimální vyžadovanou úroveň ochrany životního prostředí. Změnou okolností podle zákona o IPPC je z toho důvodu změna právní úpravy složkových předpisů a tento důvod může být i důvodem, pro který v případě revize povolení provozu zařízení může být nutné povolení změnit. Ve zprávě o revizi proto může provozovatel dojít k závěru, že je nutné změnit povolení k provozu zařízení např. z důvodu existence nových přísnějších hlukových limitů, ekologičtějších technik zpracování odpadu apod. V takovém případě provozovatel předloží krajskému úřadu spolu se zprávou o revizi i žádost o změnu povolení, která obsahuje návrh změn a případné změny provozního řádu.¹⁹² Změnou okolností rozhodných pro vydání povolení však podle názoru autora práce patrně nebude změna v území, kdy by v důsledku stanovení např. ochranného pásma vodního zdroje nebo velkoplošně chráněného území muselo být povolení

¹⁸⁹ § 23 odst. 1 věta druhá zákona o odpadech

¹⁹⁰ Bod 9 písm. a) Přílohy č. 3 k zákonu o odpadech

¹⁹¹ Bod 9 písm. b) Přílohy č. 3 k zákonu o odpadech

¹⁹² § 23 odst. 1 zákona o odpadech

měněno. Dojde-li krajský úřad na základě předložené zprávy o revizi k závěru, že je naplněn některý z důvodů pro změnu povolení dle § 25 odst. 1 zákona o odpadech, vyzve krajský úřad provozovatele, aby v přiměřené lhůtě podal krajskému úřadu žádost o změnu povolení. Nepodá-li provozovatel zařízení v takto stanovené lhůtě žádost o změnu povolení, krajský úřad povolení k nakládání s odpadem zruší.¹⁹³

Prodloužení platnosti povolení provozu mobilního zařízení je možné na žádost jeho provozovatele, kterou provozovatel podá nejpozději před uplynutím doby, na níž bylo povolení vydáno. V případě, že provozovatel mobilního zařízení žádost o prodloužení povolení podá nejpozději 6 měsíců přede dnem uplynutí doby na níž bylo povolení vydáno, nezanikne povolení do momentu, než je pravomocně rozhodnuto o žádosti o prodloužení provozu zařízení.¹⁹⁴ Uplynutím doby povolení provozu mobilního zařízení zaniká ex lege.

Změny povolení provozu lze dělit na změny dobrovolné, vynucené a dále se vyděluje zvláštní kategorie změn v osobě provozovatele zařízení. Dochází-li ke změně povolení provozu zařízení, je oproti prodloužení platnosti povolení co do důvodů nerozhodné, zda se jedná o změnu týkající se mobilního nebo stacionárního zařízení.

O dobrovolnou změnu jde v případě, kdy ke změně povolení dochází v důsledku žádosti provozovatele zařízení, změní-li se okolnosti rozhodné pro vydání povolení. Okolnosti rozhodné pro vydání povolení je možné dělit na vnější okolnosti (okolnosti nezávislé na zařízení) a vnitřní okolnosti (okolnosti závislé na zařízení). Vnější okolnost odůvodňující změnu povolení provozu může nastat z důvodu změny relevantní právní úpravy nakládání s odpadem nebo právní úpravy technických požadavků na výrobky, jedná-li se o zařízení v němž je prováděn přechod odpad – neodpad. Vnitřní okolnost odůvodňující změnu povolení provozu zařízení může nastat z důvodu změny procesu nakládání s odpadem, která zahrnuje jakýkoli způsob provozu zařízení, kterým se provoz zařízení změní oproti platnému povolení a provoznímu řádu. Důvodem těchto změn může být změna technologických procesů zpracování odpadů, rozšíření či zúžení činnosti zařízení, změna v okruhu odpadů, které zařízení může zpracovávat, změna ve způsobu provádění monitoringu vlivů zařízení na životní prostředí a zdraví lidí a další důvody. Důvodem změn může být podle názoru autora práce i skutečnost, která nebyla krajskému úřadu známa v momentě udělení povolení a až během provozu zařízení vyšla najevo, jako například silný zápach nebo silné vibrace mající původ v použité technologii. Oprávnění provozovatele požádat o změnu povolení dobrovolně je možné dovodit z § 22 zákona o odpadech, podle kterého je provozovatel oprávněn požádat o vydání povolení provozu zařízení. Logickým výkladem je

¹⁹³ § 23 odst. 2 věta druhá zákona o odpadech

¹⁹⁴ § 22 odst. 1 věta třetí zákona o odpadech

možné se domnívat, že v takovém případě přísluší provozovateli zařízení i možnost požádat o změnu povolení, o jehož vydání požádal.

O vynucenou změnu se jedná, pakliže o změně povolení provozu rozhodl krajský úřad z moci úřední. Důvody pro změnu povolení provozu z moci úřední vyjmenovává § 25 odst. 1 zákona o odpadech. Krajský úřad může změnit povolení provozu zařízení z důvodu změn podmínek rozhodných pro vydání povolení. Tyto podmínky jsou totožné jako v případě dobrovolné změny povolení. Dalším důvodem pro změnu povolení je skutečnost, že provozovatel nezajistí dostatečně ochranu životního prostředí a zdraví lidí před vlivy ze zařízení. Důvodem pro tuto změnu může být například skutečnost, že provozovatel zařízení zamlčí např. při podání revizní zprávy některý z vlivů, které zařízení má na okolní životní prostředí nebo pokud způsob, jakým provozovatel zařízení provozuje je ohrožením např. z hygienického hlediska. Posledním důvodem pro změnu povolení z moci úřední je provedení změny povolení k uskutečňování přechodu odpad – neodpad podle § 10 odst. 1 zákona o odpadech. V řízení o změně povolení krajský úřad vychází vždy z právní úpravy platné ke dni podání žádosti, resp. zahájení řízení z moci úřední. V případě, že proto krajský úřad dojde při řízení o změně povolení k závěru, že provoz zařízení včetně případných úprav v technologii navržených provozovatelem zařízení nemůže technicky splnit požadavky zákona pro nakládání s odpadem, má možnost zrušit vydané povolení jak v rámci řízení zahajovaného podle § 25 odst. 1 písm. a) tak i podle stejného odstavce písm. b) zákona o odpadech.

Zvláštním důvodem pro změnu povolení je změna v osobě provozovatele zařízení. V případě, že dojde ke změně vlastníka nebo osoby, která zařízení užívá na základě nájemní smlouvy nebo jiného soukromoprávního titulu, má právní nástupce povinnost tuto změnu do 30 dnů ode dne perfekce smlouvy nebo jiného nabývacího titulu ohlásit příslušnému krajskému úřadu a rovněž požádat o změnu povolení.¹⁹⁵

Ohledně možností zrušení povolení může krajský úřad zrušit vydané povolení ze stejných důvodů, kvůli nimž může provést i změnu povolení provozu zařízení.¹⁹⁶ Kromě těchto důvodů může krajský úřad povolení provozu zrušit z moci úřední dále v případě, kdy provozovatel opakovaně poruší povinnosti dané mu zákonem o odpadech a zák. o VUŽ.¹⁹⁷ Provozem zařízení v rozporu se zákonem o odpadech a zákonem o výrobcích s ukončenou životností se rozumí i provoz zařízení v rozporu se schváleným provozním řádem. Dalším důvodem pro zrušení povolení provozu zařízení, který nově upravil až zákon o odpadech a nebyl znám za účinnosti

¹⁹⁵ § 24 zákona o odpadech

¹⁹⁶ § 25 odst. 1 písm. a) až c) zákona o odpadech

¹⁹⁷ § 25 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech

SZO, je skutečnost, že provozovatel zařízení *při kontrole plnění povinností stanovených tímto zákonem nebo zákonem o výrobcích s ukončenou životností opakovaně poruší povinnost kontrolované osoby nebo povinné osoby podle kontrolního řádu.*¹⁹⁸ Povinnostmi podle kontrolního řádu se rozumí zejm. povinnost poskytnout součinnost kontrolujícímu orgánu, vytvořit podmínky pro výkon kontroly a umožnit kontrolujícímu výkon kontroly.¹⁹⁹ Tato situace může nastat v případě, že provozovatel zařízení, ve kterém dochází k neoprávněnému nakládání s odpadem znemožní kontrolujícímu orgánu přístup do zařízení nebo odepře přístup k provoznímu deníku zařízení nebo evidenci odpadů. Za účinnosti SZO bylo porušení povinností kontrolované osoby pouze přestupkem, za který však, s výjimkou možnosti uložení trestu zákazu činnosti, nebylo možné odebrat souhlas krajského úřadu s provozem zařízení. Povolení provozu může být zrušeno jak z moci úřední, tak na žádost provozovatele.

Dalšími důvody pro zrušení povolení krajským úřadem jsou situace, kdy provozovatel zařízení nevede evidenci osob a převzatých odpadů, poskytne nepodnikající fyzické osobě úplatu za odpad, který je podle vyhlášky MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady nepřipustné vykupovat²⁰⁰ a pokud za vykoupený kovový odpad zaplatí fyzické osobě nepodnikající jinými způsoby než bankovním převodem.²⁰¹ Všechny tyto důvody pro zrušení povolení provozu zařízení jsou rovněž samostatné skutkové podstaty přestupků provozovatele zařízení podle § 119 zákona o odpadech. Pro naplnění důvodu pro zrušení povolení podle § 25 odst. 1 písm. a) až c) zákona o odpadech není podstatné, aby k porušení zákonné povinnosti došlo opakovaně. Je proto možné se domnívat, že i v případě jednotlivého porušení je možné, aby krajský úřad vydané povolení provozu zrušil.

O praxi provádění kontrol plnění jednotlivých povinností krajskými úřady bude pojednáno v kapitole č. 5.

K zániku povolení provozu dochází *ex lege* ze zákona v případě, že nastane skutečnost, se kterou zákon zánik povolení provozu zařízení spojuje. Není k tomu zapotřebí tedy žádný jiný individuální správní akt. K zániku povolení může dojít uplynutím doby, na kterou bylo povolení provozu vydáno, jedná-li se o mobilní zařízení nebo ukončením provozu zařízení k nakládání s odpadem, v takovém případě povolení provozu zaniká ke dni ohlášení ukončení provozu zařízení.²⁰² Povolení provozu může dále zaniknout, zaniká-li provozovatel zařízení bez právního

¹⁹⁸ § 25 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech

¹⁹⁹ § 10 odst. 2 zák. 255/2012 Sb., kontrolní řád

²⁰⁰ Například bohoslužební a pietní předměty, součásti průmyslových a strojních zařízení, autovraky apod.

²⁰¹ § 25 odst. 2 písm. c); d) a e) zákona o odpadech

²⁰² § 25 odst. 3 zákona o odpadech

nástupce.²⁰³ V případě, že provozovatel zařízení zaniká a na jeho místo nastupuje právní nástupce, jde o změnu povolení, jak je uvedeno v podkapitole výše.

Zanikne-li zařízení pro nakládání s odpadem nebo zaniká-li provozovatel, je provozovatel povinen předat před ukončením provozu veškerý soustředěný odpad do jiného zařízení pro nakládání s odpady.²⁰⁴ V případě, že provozovatel tuto povinnost nesplní, přechází tato povinnost na vlastníka nemovité věci, ve které bylo zařízení provozováno. Vlastník je v takovém případě povinen předat veškerý odpad do jiného zařízení na vlastní náklady, ačkoliv smí vyžadovat po provozovateli regresní úhradu vynaložených nákladů na předání odpadu.²⁰⁵ Na tomto místě je proto vhodné doporučit v případech, kdy provozovatel zařízení a vlastník zařízení není tatáž osoba, nýbrž provozovatel je například pouze nájemcem nebo užívá nemovitost na základě věcně právního titulu k věci cizí, je vhodné toto riziko upravit smluvně např. zřízením jistoty ke krytí nákladů vyklizení nemovitosti.

Provoz zařízení provozovaném na základě povolení provozu zařízení může být upraven kromě případů využití institutů uvedených v této podkapitole i prostřednictvím nápravného opatření podle § 116 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech. Nápravné opatření obecně může správní orgán vydat v případě, že přetrvává protiprávní stav, který vyvolala konkrétní osoba, není možné uložit nápravné opatření v reakci na protiprávní stav, který nastal bez zavinění konkrétní osoby.²⁰⁶ Opatřením podle uvedeného ustanovení může krajský úřad upravit provoz zařízení k nakládání s odpadem, a to včetně omezení provozu. Zákon v písm. d) nepředpokládá úplné zastavení provozu, nicméně k zastavení provozu může dojít v kombinaci s jiným vhodným nápravným opatřením vydaným podle § 116 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, které uzavírá demonstrativní výčet.²⁰⁷ Osoba, které je opatření uloženo má povinnost jej v přiměřené lhůtě splnit. Nesplní-li toto nápravné opatření, může jí být z toho důvodu s odkazem na § 25 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech zrušeno povolení provozu zařízení. Jinou sankci za nedodržení nápravného opatření však zákon neupravuje.

4.1.4. Provoz zařízení ve volném režimu

²⁰³ tamtéž

²⁰⁴ § 17 odst. 2 zákona o odpadech

²⁰⁵ § 17 odst. 3 zákona o odpadech

²⁰⁶ PETRMICHL, Václav. Právní aspekty ukládání nápravných opatření dle nového zákona č. 541/2020 Sb. o odpadech. České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2001, roč. 21, č. 63, s. 67-68, ISSN 1213-5542.

²⁰⁷ PETRMICHL, Václav. Právní aspekty ukládání nápravných opatření dle nového zákona č. 541/2020 Sb. o odpadech. České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2001, roč. 21, č. 63, s. 67-68, ISSN 1213-5542.

Zákon v § 21 odst. 3 a v příloze č. 4 stanoví seznam zařízení, k jejichž provozu není vyžadováno povolení provozu zařízení a které je možné provozovat „ve volném režimu“. Jedná se výhradně o zařízení k využití a ke skladování odpadu, v nichž dochází k materiálovému využívání odpadu jako náhražka části primárních surovin (např. hutě, sklárny, papírny), zpracování některých dalších odpadů (např. bioplynová stanice, kaly), zařízení pro nakládání s některými výrobky s ukončenou životností, konkrétně pneumatikami a odpadními elektrozařízeními, kde však může docházet jen k přípravě výrobků k opětovnému použití (např. prostřednictvím protektorování pneumatik a opravou elektrozařízení) a dále sklad odpadů, který vznikl při činnosti jeho provozovatele. Využívání odpadů jako náhražka části primárních surovin v hutích, sklárnách nebo papírnách může probíhat v režimu přechodu odpad – neodpad podle § 9 zákona o odpadech, srov. podkapitola č. 2.5. Ukončení odpadového režimu.

Oproti SZO doznala právní úprava zákona o odpadech změn, kdy již není přehled zařízení, která nevyžadují k provozu povolení, vymezen tak neurčitě jako tomu bylo u dosavadní úpravy, kdy bez povolení, resp. rozhodnutí, kterým krajský úřad vyslovil souhlas, mohlo být provozováno kterékoli zařízení, které *nebylo určeno k nakládání s odpady, ale využívalo odpady, které splnily požadavky na použití jako vstupní suroviny.*²⁰⁸ Zákon o odpadech místo toho zavedl konkrétní taxativní výčet zařízení včetně jejich parametrů, která povolení nevyžadují.

Provozování zařízení ve volném režimu má výhody zejména v tom, že pro provoz takového zařízení nutné plnit většinu povinností, které mají provozovatelé „běžných“ zařízení pro nakládání s odpadem vydávaným podle § 22 odst. 1 zákona o odpadech. Provozovatel zařízení podle přílohy č. 4 nemusí kupř. provozovat zařízení dle schváleného provozního řádu zařízení, nemusí vést provozní deník ani navrhnout opatření k monitoringu vlivu zařízení na okolní životní prostředí. Je však povinen zahájení provozu zařízení ohlásit prostřednictvím Integrovaného systému plnění oznamovacích povinností (ISPOP) krajskému úřadu,²⁰⁹ aby krajský úřad mohl případně ověřit, zda jsou v případě takového zařízení skutečně dány podmínky pro provoz zařízení ve volném režimu. V případě, že provozovatel zařízení ohlášení neprovede, nenabude ani oprávnění zařízení provozovat, a případné nakládání s odpadem v takovém zařízení bez předchozího ohlášení je nelegálním nakládáním s odpadem. Provozovatel zařízení, které nevyžaduje povolení provozu, je povinen vést průběžnou evidenci přijatých a využitých odpadů, aby měl přehled o tom, zda nepřekročil maximální limit hmotnosti odpadů, které lze za jeden rok v zařízení využít. Tento limit je uveden u jednotlivých odpadů v příloze č. 4. Kromě toho je provozovatel takového zařízení rovněž povinen zasílat roční hlášení

²⁰⁸ § 14 odst. 2 SZO

²⁰⁹ § 95 odst. 1 zákona o odpadech

souhrnných údajů z průběžné evidence odpadů do systému ISPOP.²¹⁰ Z této povinnosti je vyňat pouze sklad odpadu, který vznikl při činnosti jeho provozovatele a jen v případě, že celková maximální okamžitá kapacita skladu odpadu nepřesáhne 100 tun odpadu.²¹¹ Příkladem takového skladu může být např. zemník užívaný k dočasnému uložení půdy před dalším využitím na jiném místě.

4.2. Souhlas s provozem malého zařízení

Dalším administrativně-právním nástrojem v oblasti odpadového hospodářství je souhlas s provozem malého zařízení. Souhlas je vydáván úřadem obce s rozšířenou působností při povolování provozu malého zařízení. Zákonodárce při vytváření zákona o odpadech převzal ohledně úpravy souhlasu s provozem malého zařízení úpravu v SZO, přičemž ovšem došlo ke změně názvosloví, kdy podle SZO mohlo být malé zařízení provozováno na základě *kladného vyjádření úřadu obce s rozšířenou působností*. Důvodová zpráva k zákonu o odpadech uvádí, že *k této změně došlo proto, že ačkoli se dosud jednalo o vyjádření, zakládala se jím provozovateli zařízení práva a povinnosti*.²¹²

Práva a povinnosti se v nauce správního práva zakládají osobám prostřednictvím rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS, proto je možné se domnívat, že zákonodárce zamýšlel, aby souhlas s provozem malého zařízení byl chápán jako rozhodnutí, nikoli jako jiný, například podkladový správní akt pro navazující rozhodnutí, čímž vyjádření zpravidla je (viz podkapitola 4.4. Vyjádření podle zákona o odpadech) a rovněž souhlas může být terminologicky chápán i jako podkladový akt pro navazující rozhodnutí.²¹³ Tomuto náhledu na právní povahu souhlasu s provozem malého zařízení nasvědčuje i ustálená judikatura NSS, podle které je při posuzování právní povahy konkrétního aktu nutné vycházet z principu materiálně-formálního pojetí správních aktů, nicméně spíše, než důraz na formální stránku takového úkonu je nutné upřednostnit materiální podstatu úkonu, pokud takový úkon naplňuje znaky individuálního správního aktu.²¹⁴

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o odpadech nevyklučuje subsidiární použití správního řádu, je možné se domnívat, že souhlas s provozem malého zařízení je vydáván stejně jako

²¹⁰ § 95 odst. 4 zákona o odpadech

²¹¹ § 95 odst. 4 ZO ve spojení s přílohou č. 4 bod 12 k zákonu o odpadech

²¹² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz; § 63 a § 64

²¹³ Příkladem takového aktu může být například souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu dle § 9 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o zemědělském půdním fondu (ZPF)

²¹⁴ Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2013, č. j. 6 As 68/2012 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2013, č. j. 1 Afs 61/2013–43, č. 2909/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz

povolení provozu zařízení ve správním řízení vedeném podle části II. a III. SŘ, které se zahajuje na základě žádosti. Souhlas s provozem malého zařízení z toho důvodu bude rovněž vyžadovat stejné obecné formální náležitosti podle § 68 odst. 1 SŘ jaké vyžaduje i povolení provozu zařízení podle § 21 zákona o odpadech.

Zákon ani prováděcí vyhlášky nikde nestanoví, na jakou dobu je souhlas s provozem malého zařízení vydáván. Podle SZO bylo kladné vyjádření úřadu obce s rozšířenou působností platné na dobu určitou, přičemž délku platnosti vyjádření určil úřad obce s rozšířenou působností dle své úvahy. K určení délky platnosti souhlasu s provozem malého zařízení nelze ani užít subsidiárně úpravu povolení provozu zařízení, neboť to zákon v § 21 odst. 3 zákona o odpadech vylučuje. Důvodová zpráva rovněž nestanoví k délce platnosti souhlasu s provozem zařízení žádné informace, jen konstatuje, že *právní úprava malého zařízení zachovává nastavení požadavků dle dosavadního zákona o odpadech.*²¹⁵ Z toho je možné se domnívat, že souhlas s provozem malého zařízení se patrně i nadále vydává na dobu určitou, kterou určí v souhlasu obecní úřad obce s rozšířenou působností podle své úvahy. Pokud tomu tak je, jedná se o vybočení z původního záměru zákonodárce stanovit obecně závazné pevné časové úseky, po které je možné zařízení provozovat.²¹⁶

Je-li souhlas s provozem malého zařízení meritorním rozhodnutím, je třeba, co se týče požadavků na jeho provoz, nutně vyjít z obecných minimálních podmínek pro povolení, jak je předepisuje čl. 23 bod 1 Rámcové směrnice (viz podkapitola č. 4.1.2. Formální a obsahové náležitosti povolení provozu zařízení). Rámcová směrnice neupravuje žádný zvláštní povolovací režim pro malá zařízení, proto je nutné stejné minimální obsahové požadavky Rámcové směrnice o odpadech vztáhnout i na souhlas s provozem malého zařízení. Tento požadavek Rámcové směrnice je naplněn tak, že podle § 64 odst. 3 ve spojení s bodem 1 Přílohy č. 3 k zákonu o odpadech souhlas s provozem malého zařízení obsahuje stejné náležitosti jako povolení provozu zařízení s výjimkou popisu přístupových tras k zařízení, opatření k monitoringu vlivů provozu zařízení na okolní životní prostředí a zdraví lidí odpovídající typu zařízení a druhu a kategorii odpadů a plán odborného vzdělání pracovníků zařízení. Součástí souhlasu s provozem malého zařízení je i provozní řád. Jako problematické se na tomto místě může jevit skutečnost, že souhlas s provozem malého zařízení nevyžaduje plán monitoringu vlivu provozu zařízení na okolní životní prostředí, neboť to odporuje čl. 23 bodu 2 písm. e) Rámcové směrnice, která požaduje, aby každé povolení provozu zařízení obsahovalo přehled nezbytných činností v oblasti

²¹⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz; § 63 a § 64

²¹⁶ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz; § 21

sledování a kontroly. Může se tedy jednat o nedostatečně provedenou transpozici Rámcové směrnice.

Souhlas s provozem malého zařízení je možné měnit pouze na žádost jeho provozovatele. Změna souhlasu z moci úřední není možná. Z moci úřední může být souhlas pouze zrušen v případech, kdy provozovatel zařízení opakovaně poruší své povinnosti stanovené mu zákonem o odpadech, pokud provozovatel opakovaně neplní podmínky souhlasu a pokud provozovatel opakovaně poruší povinnosti kontrolované osoby podle kontrolního řádu.²¹⁷ O porušení provozních podmínek malého zařízení by se zejména mohlo jednat v případě, kdy by do malého zařízení byl přijímán kromě biologicky rozložitelného odpadu i gastroodpad obsahující vedlejší produkty živočišného původu (zbytky masa, ryb apod.).

Je-li skutečně souhlas s provozem malého zařízení vydáván na dobu určitou, uplynutím doby, na kterou byl souhlas vydán dojde k jeho zániku. Zákon zde nestanoví obdobně jako v případě povolení provozu mobilního zařízení šestiměsíční lhůtu před termínem uplynutí platnosti povolení provozu, před níž může provozovatel malého zařízení požádat o opětovné vyslovení souhlasu s provozem malého zařízení, v důsledku čehož by neskončila platnost souhlasu dříve než právní mocí rozhodnutí o prodloužení platnosti souhlasu, proto uplynutím doby souhlas patrně zanikne bez dalšího.

4.3. Integrované povolení

Postup povolování zařízení pro nakládání s odpadem v podkapitolách 4.1. Povolení a 4.2. Souhlas s provozem malého zařízení zahrnoval jen povolovací procesy vedené dle „složkové“ úpravy zákona o odpadech. Záměry zařízení pro nakládání s odpadem mohou však v některých případech obligatorně vyžadovat pro svůj provoz integrované povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (IPPC). Integrované povolení je rozhodnutí, které nahrazuje povolení, stanoviska, vyjádření a jiné správní akty různých složkových úprav.

Proces integrované prevence posuzuje činnosti a rizika pro životní prostředí jako jeden systém, přitom vychází z analýz technologického procesu, zaměřuje se nejen na výstupy, ale i na vstupy a technologické činnosti vyvolávající znečištění.²¹⁸ Zaměřením na technologický proces jako na celek, proces integrované prevence překonává nedokonalost rozdělené složkové úpravy, kdy jednotlivé složky životního prostředí chrání odlišný správní orgán s odlišnými prioritami,

²¹⁷ § 64 odst. 5 písm. a) a b) zákona o odpadech

²¹⁸ KURAŠ, Mečislav. Odpady a jejich zpracování. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2014. ISBN 978-80-86832-80-7., str. 126

čímž zároveň snižuje i celkové nutné investice do koncových technologií.²¹⁹ Proces integrovaného povolení je založen na strategii prevence. Strategie prevence předchází vzniku znečištění u zdroje efektivnějším využíváním vstupů.²²⁰

Správními akty vydávanými podle zákona o odpadech, které integrované povolení může nahradit, jsou: povolení provozu zařízení podle § 21 odst. 2 zákona o odpadech, povolení k upuštění od odděleného soustředování odpadů dle § 30 odst. 2 zákona o odpadech, souhlas krajského úřadu o využití peněžních rezerv na práce související s rekultivací skládky podle § 43 odst. 1 zákona o odpadech, souhlas krajského úřadu s dispozicí s bankovním účtem rezervy k zajištění rekultivace skládky podle § 42 odst. 3 zákona o odpadech, závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech a vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 146 odst. 3 písm. b) a c) zákona o odpadech.²²¹

4.3.1. Zařízení podléhající procesu IPPC

Procesu IPPC podléhají povinně zařízení pro nakládání s odpadem, které provozují činnosti uvedené v kategorii č. 5 v příloze č. 1 k zákonu o IPPC a zároveň jejichž maximální kapacita převyšuje hraniční hodnoty v této kategorii. Na základě integrovaného povolení musí být provozováno např. zařízení určené k tepelnému zpracování odpadu, kde se odstraňuje ostatní odpad v rozsahu větším než 3 t/h nebo nebezpečný odpad v rozsahu větším než 10 t/den. Pro posouzení, zda zařízení bude podléhat procesu IPPC, je rozhodná maximální možná kapacita zařízení při plném využití. *V případě, že v zařízení provozovatel provozuje více linek či pecí, se celková kapacita linek či pecí pro účely stanovení kapacity sčítá.*²²² Skutečnost, že provozovatel zařízení některou část kapacity zařízení nehodlá využívat nehraje pro jeho povinnost požádat o integrované povolení roli.²²³ Menší zařízení pro nakládání s odpadem než limity v příloze č. 1 k zákonu o IPPC mohou o integrované povolení požádat dobrovolně.²²⁴ Každý provozovatel musí sám zkoumat, zda jím zamýšlená či realizovaná maximální kapacita zařízení přesahuje limity pro vydání integrovaného povolení.²²⁵ Povoleními vydanými podle „složkových“ předpisů

²¹⁹ tamtéž

²²⁰ KURAŠ, Mečislav. Odpady a jejich zpracování. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2014. ISBN 978-80-86832-80-7., str. 128

²²¹ § 151 zákona o odpadech

²²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2020, č. j. 10 As 451/2019-37

²²³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2022 č. j. 15 A 124/2020-58

²²⁴ § 2 písm. a) zák. o IPPC

²²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2022 č. j. 15 A 124/2020-58

nelze současně nahrazovat integrované povolení v případech, kdy je pro provoz zařízení toto povolení obligatorní.²²⁶

Integrované povolení může nahradit povolení provozu zařízení pro nakládání s odpady, nicméně v případě, že činnost a objem zpracování odpadu, kterou provozovatel zařízení zamýšlí provozovat, nepřesáhne limity dle přílohy č. 4 k zákonu o odpadech pro zařízení provozovaná ve volném režimu, nevyžaduje se pro taková zařízení ani integrované povolení. Naopak v případě, že zařízení, které bylo podle § 14 odst. 2 SZO provozováno ve volném režimu a v důsledku změny zákonných podmínek pro provoz zařízení nově podléhá povolení dle § 21 odst. 2 zákona o odpadech, může představovat důvod pro provedení změny integrovaného povolení, to však jen za předpokladu, že toto zařízení bylo součástí většího provozu, který již procesu IPPC podléhal.

Zařízením ve smyslu zákona o IPPC se rozumí *stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k zákonu o IPPC.*²²⁷ Procesu integrované prevence z toho důvodu nepodléhají žádná mobilní zařízení, a to ani pokud jejich maximální kapacita nakládání s odpady přesáhne limitní hodnoty v příloze č. 1 k zák. o IPPC.

4.3.2. Integrované povolení k provozu zařízení k nakládání s odpadem

Integrované povolení stanoví závazné podmínky provozu zařízení k minimalizaci vlivů provozu na životní prostředí.²²⁸ Ke stanovení podmínek provozu zařízení slouží nástroje integrovaného povolování. Těmito nástroji jsou nejlepší dostupné techniky (BAT) a souvisící závěry o nejlepších dostupných technikách (BREF). Významným instrumentem integrovaného povolování zvláště zařízení, v nichž dochází k nakládání s nebezpečnými odpady, je i základní zpráva dle zák. o IPPC.

BAT představují *nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik jako základu pro stanovení emisních limitů a dalších závazných podmínek provozu zařízení, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, nebo pokud to není možné, omezit emise a jejich nepříznivé dopady na životní prostředí jako celek (...)*²²⁹ Techniky musí být dostupné jak z praktického, tak i z ekonomického hlediska, tudíž dostupnou technikou nebudou experimentální postupy, které sice

²²⁶ tamtéž

²²⁷ § 2 písm. a) zák. o IPPC

²²⁸ DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal a STEJSKAL Vojtěch. Právo životního prostředí. 2 dopl. a rozš. vyd. MICHAL Sobotka. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2., s.224, marg. č. 678

²²⁹ § 2 písm. e) zák. o IPPC

mají potenciál snížit celkové množství emisí, nicméně nejsou dostupné pro průmyslová odvětví. Nejlepší dostupné techniky určují referenční dokumenty o nejlepších technikách (BREF), což jsou technické dokumenty vydávané Evropskou komisí, které popisují nejlepší dostupné techniky v konkrétních jednotlivých průmyslových odvětvích, v nichž přichází aplikace IPPC do úvahy. Pro určení nejlepších dostupných technik při nakládání s odpadem vydala Evropská komise Referenční dokument pro spalování odpadů a referenční dokument pro zpracování odpadů.²³⁰ Evropská komise nikdy nepřijala referenční dokument pro skládky a skládkování odpadů. Nejlepší dostupné techniky skládkování jsou totiž určeny ve směrnici č. 1999/31/ES o skládkách odpadů.

Referenční dokument pro spalování odpadů zahrnuje techniky a postupy v rámci nichž mohou být odpady spalovány a spolu spalovány s dalšími palivy, způsoby, jakými může být spalován nebezpečný a lékařský odpad, zahuštěné kaly odpadních vod a komunální odpady. Dokument rovněž komplexně zpracovává otázky týkající se způsobů skladování odpadu, vzdušných emisí vznikajících při spalování odpadu, dostupných technologií spalovacích a kogeneračních jednotek, výroby energie ze spalování odpadu a úpravy odpadu před jeho spálením.

Referenční dokument pro zpracování odpadů obsahuje nejlepší techniky soustředování odpadů, míchání odpadů, vzorkování, přepravy odpadů, způsoby zpracování BRO, fyzikálně – chemické úpravy odpadů vč. neutralizace a regenerace kyselin, solidifikace (míchání odpadů s různými činidly, které snižují výluh nebezpečných látek např.: odpadu s cementem), jiné formy stabilizace vč. vitrifikace, rafinace odpadních olejů, výroba tuhých a kapalných alternativních paliv z odpadů, získávání kovů z kapalných roztoků a další způsoby zpracování odpadů.

Významným nástrojem integrovaného povolování je kromě BAT a BREF i základní zpráva, kterou je provozovatel zařízení povinen zajistit v případě, že v zařízení budou používány, vyráběny nebo vypouštěny nebezpečné látky, které by mohly způsobit znečištění půdy a podzemních vod v místě zařízení.²³¹ V procesu integrovaného povolování zařízení pro nakládání s odpadem je třeba úřadu zprávu předložit v případě jakéhokoli zpracování látek majících některé nebezpečné vlastnosti jak je definují přímo použitelná nařízení Evropské komise nebo ze zařízení budou vypouštěny některé ze zvláště nebezpečných závadných látek dle přílohy č. 1

²³⁰ Oba dokumenty v českém znění dostupné na: https://www.mpo.cz/assets/cz/prumysl/ippc-integrovana-prevence-a-omezovani-znecisteni/referencni-dokumenty-bref/2021/10/2021_10_01-BREF-WI_KV.pdf a <https://www.mpo.cz/assets/cz/prumysl/prumysl-a-zivotni-prostredi/ippc-integrovana-prevence-a-omezovani-znecisteni/referencni-dokumenty-bref/2017/1/BREF-WT.pdf> [cit. 30.07.2023]

²³¹ § 4a odst. 1 zák. o IPPC

k zák. 254/2001 Sb., o vodách.²³² Základní zprávu předkládá žadatel o vydání integrovaného povolení jako přílohu žádosti o vydání povolení. V dalším průběhu životnosti zařízení slouží základní zpráva jako referenční dokument k porovnání stavu znečištění půdy a podzemních vod při ukončení provozu zařízení se stavem před zahájením provozu zařízení. V případě, že zpracování nebezpečných odpadů či jiných látek negativním způsobem ovlivnilo půdu kolem zařízení nebo podzemní vody, je provozovatel zařízení povinen přijmout opatření ke snížení znečištění na míru určenou v základní zprávě.²³³

Úřad vedoucí proces integrované prevence při nastavování podmínek provozu zařízení vychází z nejlepších dostupných technik a použije závěry o nejlepších dostupných technikách, aniž by určoval, kterou konkrétní technologii by měl provozovatel zařízení používat. Podmínky nejlepších dostupných technik nesmí být mírnější než podmínky, které k provozu zařízení určuje složková úprava jednotlivých složek práva životního prostředí.²³⁴ Z toho plyne, že v případě novelizace složkového předpisu, je zároveň i nutné změnit podmínky provozu, pokud touto novelizací bylo dotčeno jejich zákonné zakotvení. Z toho důvodů muselo dojít i ke změnám integrovaných povolení vydaných pro zařízení pro nakládání s odpadem při přijetí nového zákona o odpadech a prováděcích předpisů k zákonu.

Z hlediska obsahu musí být v integrovaném povolení uvedeny náležitosti dle § 13 odst. 3, 4 a 5 zák. o IPPC. Jednou z podstatných náležitostí integrovaného povolení dle § 13 odst. 3 zák. o IPPC jsou závazné podmínky provozu. V těchto podmínkách úřad stanoví emisní limity zařízení, opatření k vyloučení rizik možného znečištění životního prostředí a další podmínky pro provoz zařízení.²³⁵

Integrované povolení se vydává na dobu neurčitou, nicméně správní orgán minimálně každých 8 let provede přezkum zařízení ke zjištění, zda nedošlo ke změně okolností, která by odůvodňovala změnu povolení.²³⁶ V případě, že provozovatel během této doby podá žádost o změnu integrovaného povolení, lhůta se přerušuje a začíná běžet nová lhůta 8 let do provedení přezkumu integrovaného povolení. V praxi je však běžné, že ke změnám integrovaného povolení dochází v častějším časovém intervalu, kdy některá povolení mohou být měněna i několikrát za rok, podle toho, jakým způsobem se mění „složková“ právní úprava či procesy uvnitř zařízení.

²³² Odpady online: Základní zpráva podle IPPC [online]. [cit. 2023-07-30] Dostupné z: <https://odpady-online.cz/zakladni-zprava-podle-ippc/>

²³³ tamtéž

²³⁴ § 14 odst. 3 zák. o IPPC

²³⁵ § 13 odst. 4 zák. o IPPC

²³⁶ § 18 odst. 1 zák. o IPPC

4.3.3. Přezkum a změna integrovaného povolení zařízení k nakládání s odpady

Jak již bylo uvedeno, integrované povolení se vydává na dobu neurčitou, nicméně správní orgán minimálně každých 8 let provede přezkum integrovaného povolení ke zjištění, zda nedošlo ke změně okolností, které by mohly mít vliv na podmínky provozu zařízení. Změnou okolností se v tomto kontextu rozumí změna relevantní právní úpravy složkových předpisů, naopak změnou okolností není například změna v území, kde se zařízení nachází. Úřad vedoucí proces integrované prevence provede přezkum rovněž v případě, že dojde k aktualizaci závěrů o nejlepších dostupných technikách v oblasti činnosti, kterou má zařízení povolenou. V případě, že v rámci přezkumu úřad uzavře, že ke změně podmínek provozu došlo, může zahájit řízení o změně integrovaného povolení.²³⁷

Změny integrovaného povolení zákon o IPPC rozděluje na změny podstatné a změny nepodstatné. Podstatné změny integrovaného povolení jsou dle § 2 písm. i) zák. o IPPC změny, které mohou mít nepříznivý vliv na životní prostředí nebo lidské zdraví, zákon dále vyjmenovává 3 taxativní důvody, ve kterých se o podstatnou změnu povolení jedná vždy.²³⁸ Řízení o podstatné změně integrovaného povolení se od řízení o nepodstatné změně procesně liší zejm. v tom ohledu, že v řízení o podstatné změně se řízení účastní i dotčená veřejnost, která má možnost k této změně přikládat svá vyjádření. Oproti tomu řízení o nepodstatné změně povolení, kde je celý proces zjednodušený, se dotčená veřejnost řízení o změně neúčastní.

Vymezení změn užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, které mohou mít nepříznivý vliv na životní prostředí nebo lidské zdraví dle § 2 písm. i) zák. o IPPC, je do značné míry neurčité a vyvstává proto otázka, které změny mohou být podstatnými, zejm. při změnách integrovaného povolení pro nakládání s odpady. SDEU ve své judikatuře poukázal na to, že (...) *změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení není ‚podstatná‘ ve smyslu čl. 3 bodu 9 směrnice 2010/75 o průmyslových emisích, nemůže-li mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Skutečnost, že určitá změna může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí, naopak nestačí k tomu, aby se jednalo o změnu ‚podstatnou‘ ve smyslu této směrnice. Kdyby tomu tak bylo, neupřesňoval by unijní normotvůrce, že podstatnou změnou je změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení.*²³⁹ Neplatí proto, že každá změna užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení byla automaticky změnou podstatnou. Podle SDEU je třeba podmínky změn ve směrnici posuzovat kumulativně s požadavkem, aby tato změna měla i vliv na životní prostředí nebo zdraví lidí.

²³⁷ § 19 písm. e) zák. o IPPC

²³⁸ § 2 písm. i) zák. o IPPC

²³⁹ rozsudek SDEU ze dne 2. června 2022, FCC vs. Česká republika, C-43/21

Z oblasti zařízení pro nakládání s odpadem je možné uvést následující případy změn integrovaného povolení, které posuzovaly správní soudy. Nejvyšší správní soud v minulosti např. rozhodl, že prodloužení doby skládkování, za předpokladu, že se současně nemění kapacita ani celkové rozměry skládky, není podstatnou změnou integrovaného povolení.²⁴⁰ Dále není podstatnou změnou integrovaného povolení ani prodloužení skládkování a třídění odpadu na skládce o dva roky.²⁴¹ Podstatnou změnou integrovaného povolení může však být případ, kdy dojde ke změně způsobu nakládání s odpadem. V případě, že změna spočívá v situaci, kdy odpad, který byl v minulosti v zařízení jen skládkován bude nově kromě skládkování i skladován, a to v množství, které překračuje limitní hodnoty dle přílohy č. 1 k zák. o IPPC, je změnu povolení nutné posoudit kvůli možným dopadům na zdraví a životní prostředí jako podstatnou.²⁴²

V případě, že záměr zařízení provozovaného na základě integrovaného povolení podléhal při povolovacím procesu posuzování vlivů na životní prostředí, může případná plánovaná změna integrovaného povolení vyžadovat provedení zjišťovacího řízení nebo celého posouzení dle zák. o EIA.²⁴³ Podstatná změna integrovaného povolení bude vždy podléhat minimálně zjišťovacímu řízení, neboť podstatná změna bude mít vždy vliv na lidské zdraví nebo životní prostředí, čímž bude splněn dle § 4 odst. 1 písm. a) nebo b) zák. o EIA i předpoklad pro posouzení změny alespoň ve zjišťovacím řízení.²⁴⁴ I nepodstatná změna integrovaného povolení však může podléhat režimu zák. o EIA, pokud by tato změna v sobě obsahovala zavedení nového, dosud neposuzovaného negativního vlivu na životní prostředí nebo naopak zvýšení intenzity nebo délky trvání tohoto negativního vlivu.

Obdobně jako v případě povolení provozu zařízení k nakládání s odpadem přecházejí práva a povinnosti provozovatele zařízení na jeho právního nástupce.²⁴⁵ Oproti úpravě přechodu povolení provozu v zákoně o odpadech je právní nástupce povinen oznámit přechod místo ve lhůtě 30 dnů ve lhůtě 15 dnů ode dne účinnosti převodu nebo přechodu práv zpravidla krajskému úřadu, který následně provede změnu v osobě provozovatele, splňuje-li provozovatel zákonné požadavky pro osobu provozovatele.

V důsledku přijetí zákona o odpadech došlo ke změně složkové úpravy ohledně řady způsobů nakládání s odpadem. Všechny tyto změny je nutné promítnout i do integrovaného

²⁴⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2022 čj. 10 As 322/2020-128 (4383/2022 Sb. NSS) www.nssoud.cz

²⁴¹ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2022, čj. 10 A 116/2016-215, www.nssoud.cz

²⁴² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015 čj. 9 As 113/2015-46, www.nssoud.cz

²⁴³ § 4 odst. 1 písm. a); b) a c) zák. o EIA

²⁴⁴ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2022, čj. 10 A 116/2016-215, www.nssoud.cz

²⁴⁵ § 17 zák. o IPPC

povolení provozu zařízení. Změny, které je nově nutné do integrovaného povolení promítnout je např. uvedení přehledu činností dle Katalogu činností dle přílohy č. 2 k zákonu o odpadech. Dále došlo ke změnám pravidel při odstraňování odpadu, kdy odděleně soustředěné komunální odpady s výjimkou výmětu vzniklého při zpracování či úpravě těchto odpadů, jehož výhřevnost v sušině je nižší než 6,5 MJ/kg není podle zákona o odpadech oproti SZO možné odstraňovat na skládkách. Ke změnám došlo rovněž v úpravě pravidel skladování, využívání a úpravě odpadů a zároveň došlo ke změnám v rozsahu povinností provozovatelů zařízení. Je možné se domnívat, že všechny zde vyjmenované změny ve způsobech nakládání nebudou mít nepříznivé dopady na životní prostředí nebo veřejné zdraví, ani nepůjde o změny podle § 2 písm. i) zák. o IPPC, proto budou všechny změny povolení mající původ v nutnosti adaptovat integrované povolení na nové podmínky zákona o odpadech, patrně změnami nepodstatnými.

4.4. Vyjádření podle zákona o odpadech

Dalším administrativním nástrojem zákona o odpadech je vyjádření. Vyjádření je v teorii správního práva neregulativní úkon, který je *určen jiným vykonavatelům veřejné správy a slouží jako podklad v procesu vydávání opatření obecné povahy nebo správních aktů.*²⁴⁶ Tento úkon není zpravidla pro orgán, jemuž je určen, právně závazný.²⁴⁷ Je možné se domnívat, že však není vyloučeno, aby zákon stanovil, že tento podkladový úkon závazný pro správní orgán bude, jak to předpokládá i správní řád v ustanovení § 50 odst. 4 SŘ.

Zákon o odpadech počítá s vydáváním vyjádření v několika případech. Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) vydává vyjádření v řízení o vydání povolení, že věc přestává být odpadem. V tomto řízení krajský úřad vydává povolení, že v zařízení, které vyžaduje povolení k využívání či recyklaci odpadu, může docházet za splnění požadavků stanovených v povolení k ukončování odpadového režimu u zpracovávaného odpadu. Toto povolení je implicitně zahrnuto v povolení k provozu zařízení k využívání odpadu (viz podkapitola č. 2.5. Ukončení odpadového režimu).

Dále vydává vyjádření obecní úřad obce s rozšířenou působností, aby se vyjádřil ke zřízení zařízení určeného pro nakládání s odpady, k zavedení nebo rozšíření výroby oxidu

²⁴⁶ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str. 195 marg. č. 345

²⁴⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 201

titaničitého a, což je nejčastější případ vydávání vyjádření dle zákona o odpadech, aby se vyjádřil k nakládání s odpady ve stavbě při změně kolaudačního rozhodnutí či souhlasu.²⁴⁸

4.5. Závazné stanovisko podle zákona o odpadech

Závazná stanoviska nepovažuje správní řád za rozhodnutí, neboť nezakládají subjektům veřejných práv práva a povinnosti, nicméně jejich výroková část je závazná jak pro dotčený orgán, který jej vydal, tak i pro správní orgán, který vydává finální správní akt při dalším postupu v řízení.²⁴⁹

Dotčené orgány v oblasti odpadového hospodářství vydávají závazná stanoviska z hlediska nakládání s odpady při výkonu některých koncepčních a realizačních činností. Dotčenými orgány státní správy příslušnými k vydávání závazných stanovisek pro posouzení finálního aktu z hlediska odpadového hospodářství mohou být MŽP, krajská hygienická stanice, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo újezdni úřad.²⁵⁰

Pole zákona o odpadech jsou závazná stanoviska vydávána jak ke koncepčním, tak i k realizačním aktům. MŽP vydává závazné stanovisko z hlediska nakládání s odpadem k politice územního rozvoje a nově s účinností od 1. 7. 2023 bude příslušné i k vydání závazného stanoviska k územnímu rozvojovému plánu.²⁵¹ Krajská hygienická stanice vydává závazné stanovisko v řízení o vydání povolení provozu zařízení a povolení k ukončování odpadového režimu podle § 10 odst. 2 zákona o odpadech. Vydává rovněž závazné stanovisko k změně a zrušení těchto povolení, souvisí-li důvod změny nebo zrušení s vlivem zařízení na veřejné zdraví.²⁵² Krajský úřad vydává závazné stanovisko z hlediska nakládání s odpadem ke krajským zásadám územního rozvoje.²⁵³ Obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává závazná stanoviska jak ke koncepčním dokumentům, tak i k realizačním aktům. Obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává stanovisko k návrhu územního a regulačního plánu a dále k povolením vydávaným podle stavebního zákona, pokud povolují terénní úpravy nebo odstranění stavby.²⁵⁴

²⁴⁸ § 146 odst. 3 písm. b) a c) zákona o odpadech

²⁴⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7., str. 385, marg. č. 602

²⁵⁰ § 145 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech; § 146 odst. 3 zákona o odpadech a § 148 odst. 1 zákona o odpadech

²⁵¹ § 127 písm. i) zákona o odpadech

²⁵² § 133 písm. a) a b) zákona o odpadech

²⁵³ § 145 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech

²⁵⁴ § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech

5. Specifika správního řízení při vydávání povolení dle zákona o odpadech

5.1. Řízení o udělení povolení provozu zařízení

Povolení provozu zařízení k nakládání s odpadem se vydává ve správním řízení vedeném podle II. a III. části SŘ. Řízení o udělení povolení se zahajuje výhradně na žádost. Zahájení řízení je zpoplatněno.

5.1.1. Účastníci řízení

Okruh účastníků řízení, při němž se užije SŘ, upravuje § 27 SŘ. Účastníky správního řízení zahajovaném na žádost jsou žadatel a dále osoby, které mohou být povolením přímo dotčeny na svých právech a povinnostech a osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon. Zákon o odpadech jako v tomto případě zvláštní zákon přiznává účastenství obcím, v jejichž území má být zařízení provozováno a dále obcím, jejichž životní prostředí může být provozem zařízení ovlivněno, což představuje další podobnost k zákonu o IPPC. Za přímo dotčené obce však nelze podle převládajícího názoru s ohledem na teritorialitu zákona považovat obce, na jejichž životní prostředí sice může mít provoz zařízení vliv, ale nachází se až za hranicemi státu. Zákon v otázce vymezení okruhu účastníků doznal změn, SZO přiznával v § 14 odst. 7 SZO účastenství obcím ve všech řízeních o vydání souhlasu s provozem zařízení, což však při povolování provozu mobilních zařízení činilo výkladové obtíže při stanovení okruhu účastníků řízení, kdy se řízení o povolení provozu mobilního zařízení mohly teoreticky dle tehdejší textace zákona účastnit všechny obce v příslušném kraji, ve kterém mělo být zařízení provozováno. Nová úprava proto nepřipouští již účastenství obcí v řízení o povolení provozu mobilního zařízení.²⁵⁵

Ohledně dalších potenciálních účastníků řízení starší judikatura dovodila, že účastníkem řízení o povolení provozu zařízení k nakládání s odpady mohou být i vlastníci sousedních pozemků.²⁵⁶ K dovození účastenství vlastníků sousedních pozemků Městský soud v Praze užil ustanovení § 27 SŘ, podle kterého jsou účastníky správního řízení mj. i osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech. Vlastníci sousedních pozemků podle názoru Městského soudu v Praze by mohli být odepřením účasti v řízení o vydání rozhodnutí, kterým se vyslovuje souhlas s provozem zařízení, dotčeni na svých právech, protože v povolovacím řízení,

²⁵⁵ § 22 odst. 2 zákona o odpadech

²⁵⁶ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007-113, (č. 1764/2009 Sb. NSS.), www.nssoud.cz

jsou řešeny otázky způsobů zpracování odpadu vč. nastavení, do jaké míry bude provoz zařízení obtěžovat okolí hlukem např. stanovením vícesměnného provozu apod. Tyto otázky jsou řešeny jen v povolovacím řízení a v navazujícím kolaudačním řízení je rozhodnutí o povolení provozu jako podkladový akt pro kolaudační rozhodnutí pro stavební úřad závazné. Vlastníci sousedních pozemků podle úvahy soudu nemají možnost v kolaudačním, územním nebo stavebním řízení jakkoli ovlivnit skutečnost, do jaké míry bude způsob provozu ovlivňovat nerušený výkon jejich vlastnického práva, proto je podle soudu na místě subsumovat vlastníky sousedních pozemků pod osoby uvedené v § 27 odst. 2 SŘ. S ohledem na skutečnost, že při přijetí zákona o odpadech, nedošlo ke změně ohledně vztahu mezi povolením provozu zařízení a kolaudačním rozhodnutím, naopak zákon o odpadech nadále výslovně stanoví, že předpokladem vydání kolaudačního souhlasu či kolaudačního rozhodnutí je platné povolení provozu zařízení, je možné se domnívat, že tato judikatura nebyla přijetím zákona o odpadech překonána a účastníky řízení o povolení provozu zařízení mohou i nadále být vlastníci pozemků sousedících se zařízením.

V případě, že záměr zařízení podléhá s ohledem na svůj předmět činnosti a maximální kapacitu zpracovávaných odpadů procesu EIA, může se řízení o vydání povolení zúčastnit i veřejnost, zastupovaná spolkem, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, neboť řízení o vydání povolení je navazujícím řízením podle zákona o EIA.²⁵⁷ Obdobně v případě, že záměr zařízení podléhá procesu integrované prevence, smí se řízení o vydání integrovaného povolení takového provozu rovněž zúčastnit veřejnost organizovaná ve formě ekologického spolku.

5.1.2. Průběh řízení o vydání povolení provozu zařízení

Po podání žádosti o vydání povolení úřad přezkoumá žádost z formálních hledisek a v případě, že zjistí odstranitelné vady, má povinnost vyzvat žadatele k doplnění žádosti, resp. k odstranění vad žádosti.²⁵⁸ Neodstranitelné vady oproti tomu znemožňují, aby krajský úřad žádosti vyhověl. V takovém případě krajský úřad řízení zastaví. Žádost musí obsahovat všechny náležitosti, které vyjmenovává příloha č. 3 k zákonu o odpadech. Úřední praxe ukazuje, že nejčastějšími nedostatky v žádostech o vydání povolení jsou nedoložení závazného stanoviska KHS, nedoložení rozhodnutí požadovaných podle stavebního zákona, nepředložení dokladů prokazujících právní vztah k provozovně zařízení nebo právní vztah k mobilnímu zařízení a dále

²⁵⁷ § 3 písm. g) bod 12 zák. o EIA

²⁵⁸ rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2021, č. j. 29 A 24/2020-154, www.nssoud.cz

chyby v návrhu provozního řádu.²⁵⁹ Právní vztah provozovatele ke stacionárnímu zařízení lze prokázat výpisem z katastru nemovitostí nebo nájemní smlouvou. Oproti tomu vztah k mobilnímu zařízení lze prokázat např. dokladem o nákupu technologie nebo účetními doklady z nichž je patrné, že provozovatel je vlastníkem mobilního zařízení nebo užívá zařízení na základě jiného titulu.

Chyby v provozním řádu zařízení, které podle provedeného šetření u krajských úřadů představují nejčastější nedostatek žádosti o vydání povolení provozu zařízení, jsou různorodé. V současné době, kdy zákon o odpadech stanovil přechodné období pro provozovatele zařízení, během kterého musí požádat o vydání nových povolení provozu všech dosavadních zařízení pro nakládání s odpady, se u řady návrhů provozních řádů objevují chyby spočívající v odkazech na úpravu SZO a starých prováděcích vyhlášek, novým předpisům návrhy provozních řádů dále často nevyhovují strukturou a svým obsahem, podmínky provozu v návrhu provozního řádu dále často neodpovídají zjištěním z místního šetření nebo provozní řády užívají zastaralou terminologii. Stále se proto objevují v návrzích provozních řádů pojmy jako oprávněná osoba k nakládání s odpadem, odpadový hospodář apod.²⁶⁰ Dalšími častými chybami v návrhu provozního řádu bývají neúplně nebo nesprávně uvedené kapacity zařízení, nesprávně označené pozemky, na nichž dochází k nakládání s odpadem, chybně vybrané činnosti ze seznamu činností podle přílohy č. 2 k zákonu o odpadech, nepřirazení jednotlivých činností dle přílohy č. 2 k druhům odpadů, s nimiž bude v zařízení konkrétní činnosti nakládáno, nedostatečný popis praktických postupů probíhajících při nakládání s odpady v zařízení nebo nedostatečné popisy přejímky odpadu, která neodpovídá odpadové legislativě.²⁶¹ Povinností provozovatele zařízení totiž je mj. i zvážit odpad při přejímce odpadu, z toho důvodu mají být všechna stacionární zařízení a nejpozději do roku 2030 i všechna mobilní zařízení, s výjimkou malých zařízení a

²⁵⁹ Zjištěno z odpovědi na žádost podle zák. č. 123/1998 Sb., vydané Krajským úřadem Plzeňského kraje dne 24. 3. 2023, vedené pod č. j. PK-ŽP/4564/23

²⁶⁰ Zjištěno z odpovědi na žádost podle zák. č. 123/1998 Sb., vydané Krajským úřadem Plzeňského kraje dne 24. 3. 2023, vedené pod č. j. PK-ŽP/4564/23, z neformalizovaného písemného sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, oddělení technické ochrany životního prostředí ze dne 24. 4. 2023, sdělení vedeno Krajským úřadem Jihomoravského kraje pod sp. zn. S-JMK 39173/2023 OŽP/Jar, z neformálního písemného sdělení Ing. Lenky Vavrečkové, referentky oddělení ovzduší a odpadů odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 18. 4. 2023, sdělení Krajského úřadu Olomouckého kraje, č. j. KUOK 34089/2023, sp. zn. KÚOK/31272/2023/OŽPZ/7044 ze dne 30. 3. 2023, z neformálního sdělení Ing. Miriam Kubišové, vedoucí oddělení technické ochrany prostředí a energetiky, oddělení technické ochrany prostředí a energetiky, odboru životního prostředí a zemědělství Zlínského kraje ze dne 20. 3. 2023, z neformálního sdělení Mgr. Jiřího Šimka, referenta odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 14. 4. 2023, Neformální písemné sdělení Ing. Lukáše Klímy, referenta oddělení ochrany ovzduší a nakládání s odpady odboru životního prostředí, zemědělství a lesnictví Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 21. 3. 2023 a z neformálního písemného sdělení Mgr. Veroniky Hoffmanové, referentky oddělení technické ochrany prostředí, odbor životního prostředí, Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 13. 3. 2023

²⁶¹ Zjištěno z odpovědi na žádost podle zák. č. 123/1998 Sb., vydané Krajským úřadem Plzeňského kraje dne 24. 3. 2023, vedené pod č. j. PK-ŽP/4564/23

zařízení přijímajících kapalně odpady, vybavena váhou umožňující dynamické vážení odpadů, což však v řadě návrhů provozních řádů není obsaženo. Další častou chybou, která se v návrzích provozních řádů objevuje je neuvedení situačního nákresu zařízení k nakládání s odpadem, resp. jde o případy, kdy tento nákres je proveden neodborně nebo neodpovídá projektové dokumentaci zařízení.²⁶²

V případě, že krajský úřad zjistí nedostatky v návrhu provozního řádu, vyzve žadatele k úpravě návrhu, v případě, že se jedná o drobné nedostatky, krajský úřad zpravidla tyto nedostatky vyřeší s žadatelem sám, v případě závažnějších nedostatků, kdy je třeba celý návrh provozního řádu podstatně přepracovat, krajský úřad na tom s žadatelem spolupracuje nebo doporučí žadateli, aby návrh zkonzultoval a upravil s odborníkem z oboru nakládání s odpadem. Úřední postup v případě závažných nedostatků návrhu může být u různých krajských úřadů odlišný.

Žadatel je povinen přiložit k žádosti potřebná závazná stanoviska a vyjádření. Pro každé zařízení musí žadatel k žádosti doložit závazné stanovisko příslušné krajské hygienické stanice, která zařízení posoudí z hlediska dopadu na veřejné zdraví.²⁶³ V případě, že záměr podléhal procesu posuzování EIA, je závazným stanoviskem, jehož podmínky musí být v konečném rozhodnutí zohledněny i závazné stanovisko EIA.²⁶⁴ V některých případech, zejména pokud nezvládne krajský úřad sám posoudit, zda doklad o souladu zařízení se stavebním zákonem odpovídá požadavkům stavebního zákona si krajský úřad vyžádá vyjádření stavebního úřadu k vyjasnění této otázky.²⁶⁵ To však nedělají všechny krajské úřady.

Na položený dotaz k objasnění úřední praxe jednotlivých krajských úřadů bylo zjištěno u krajských úřadů Olomouckého kraje, Královehradeckého kraje a Ústeckého kraje, že tyto krajské úřady rovněž v případě zřizování nového zařízení vyžadují vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 146 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech.²⁶⁶ Zákon o odpadech v tomto ustanovení uvádí, že *obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává vyjádření ke*

²⁶² Zjištěno z neformálního sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, oddělení technické ochrany životního prostředí ze dne 24. 4. 2023, sdělení vedeno Krajským úřadem Jihomoravského kraje pod sp. zn. S-JMK 39173/2023 OŽP/Jar a z neformálního písemného sdělení Ing. Lenky Vavreckové, referentky oddělení ovzduší a odpadů odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 18. 4. 2023

²⁶³ § 22 odst. 2 zákona o odpadech

²⁶⁴ § 9a odst. 3 zák. o EIA

²⁶⁵ Zjištěno z neformálního sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, oddělení technické ochrany životního prostředí ze dne 24. 4. 2023, sdělení vedeno Krajským úřadem Jihomoravského kraje pod sp. zn. S-JMK 39173/2023 OŽP/Jar

²⁶⁶ Zjištěno ze sdělení Krajského úřadu Olomouckého kraje, č. j. KUOK 34089/2023, sp. zn. KÚOK/31272/2023/OŽPZ/7044 ze dne 30. 3. 2023, z neformálního sdělení Mgr. Jiřího Šimka, referenta odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 14. 4. 2023 a sdělení Krajského úřadu Královehradeckého kraje č. j. KUKHK-10722/ZP/2023/Vy ze dne 9. 3. 2023

zřízení zařízení určeného pro nakládání s odpady (...). Text zákona obsahující výraz zřízení zařízení lze chápat ve smyslu buď zřídit zařízení jako stavbu, resp. stavební záměr nebo zřídit zařízení jako funkční celek. Pokud by mělo být zřízení zařízení chápáno jako zřízení celku, měly by být tato stanoviska součástí žádosti o vydání povolení provozu zařízení. Na druhou stranu nedává smysl, aby krajský úřad, coby úřad v hierarchii státní správy vykonávané v přenesené působnosti nadřízený obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, měl obecní úřad obce s rozšířenou působností žádat o jeho vyjádření z hlediska nakládání s odpady, když si úřad tuto otázku jako úřad vykonávající státní správu na úseku odpadového hospodářství může zodpovědět sám. Z tohoto hlediska dává více smyslu první z uváděných možností, že zřízením zařízení se ve smyslu ustanovení § 146 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech má na mysli pouze stavební záměr, k němuž obecní úřad obce s rozšířenou působností vydá své vyjádření v průběhu řízení vedených podle stavebního zákona. Většina krajských úřadů v ČR i takto vyjádření podle § 146 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech chápe, tedy jde z jejich pohledu o vyjádření vydávané pro účely řízení podle stavebního zákona (řízení územní, stavební, kolaudační atd.)²⁶⁷ To je možné hodnotit patrně jako správný postup, nicméně je zřejmé, že úřední praxe je při řešení této otázky rozdělená.

V průběhu správního řízení může krajský úřad provést ohledání zařízení, pokud to uzná za vhodné. Výslovně má krajský úřad zákonem uloženou povinnost v řízení provést ohledání zařízení nakládající s autovraky dle § 107 odst. 3 zák. o VUŽ a dále v případě povolování provozu nové skládky.²⁶⁸ V případě jiných zařízení je ohledání volitelné, nicméně metodický pokyn MŽP vydaný ještě za účinnosti SZO, krajským úřadům ukládá, aby tak učinily vždy v případech, kdy je předmětem řízení *povolení pro spalovnu odpadů (ZEVO), zařízení ke sběru nebezpečného odpadu a zařízení k úpravě demoličních a stavebních odpadů, které se nacházejí v „zástavbě“ tedy přímo v obci nebo v jejím přímém sousedství.*²⁶⁹ Při ohledání se postupuje podle SŘ a o ohledání zařízení se sepíše protokol. Úřední praxe jednotlivých krajských úřadů je v otázce provádění ohledání odlišná. Některé krajské úřady provádí ohledání zařízení mimo případy, kdy to zákon výslovně vyžaduje, jen zřídka, pokud jde o složitý případ, ve kterém působí množství protichůdných veřejných zájmů.²⁷⁰ Jiné krajské úřady provádí ohledání

²⁶⁷ Vyjádření podle § 146 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech takto chápou krajské úřady Jihomoravského kraje, Plzeňského kraje, Zlínského kraje, Karlovarského kraje, Pardubického kraje a Jihočeského kraje

²⁶⁸ § 38 odst. 3 zákona o odpadech

²⁶⁹ Ministerstvo životního prostředí: Metodický pokyn MŽP pro krajské úřady k povolování zařízení pro nakládání s odpady ze dne 31. 7. 2011, čj. 3/2011/mp VěMŽP. Dostupné z: <https://www-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6m27nvyf65tfnv5haljq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search> [cit. 2023-07-07]

²⁷⁰ Zjištěno při konzultacích s jednotlivými krajskými úřady

v každém řízení o vydání povolení provozu zařízení, a to i pokud jde o „přepovolování“ stávajících zařízení podle přechodných ustanovení k zákonu o odpadech.²⁷¹ Jiné krajské úřady s ohledem na vysoký nápad nových věcí a nízké personální zabezpečení provádí ohledání pouze tam, kde to zákon vyžaduje.²⁷²

V případě, že se místní šetření koná, úřad o tom vyrozumí vlastníka zařízení, případně osobu, která má k provozovně právní vztah a dále příslušné dotčené orgány, kteří se ohledání mohou rovněž zúčastnit. Některé krajské úřady vyrozumívají o konání ohledání i orgány obce na jejímž území se zařízení nachází nebo bude nacházet a případně i další účastníky řízení nebo pracovníky dotčených orgánů státní správy zejm. příslušnou krajskou hygienickou stanicí a stavební úřad, ale i další osoby. Povinnost vyrozumívát o ohledání i další osoby kromě vlastníka věci zákon neupravuje, nicméně s ohledem na princip dobré správy je možné uzavřít, že je takové vyrozumění ohledně zařízení k nakládání s odpadem vhodné. Praxe ukazuje, že obdobně jako u praxe provádění ohledání zařízení i ohledně potencionálního okruhu osob, které jsou o termínu ohledání vyrozuměny, postupuje každý krajský úřad postupuje v otázce ohledání mírně odlišně.²⁷³ O termínu ohledání je vždy vyrozuměn provozovatel zařízení, jak předpokládá správní řád v § 54 odst. 1 SŘ, nicméně další okruh osob, které jsou o ohledání vyrozuměny je v různých krajích odlišný.²⁷⁴

Shromáždí-li úřad dostatek podkladů, musí dát možnost všem účastníkům se k podkladům vyjádřit.²⁷⁵ Upření práva vyjádřit se k podkladům je vadou řízení.²⁷⁶ V případě, že však krajský úřad opomene některému účastníku zaslat vyrozumění o shromáždění podkladů k rozhodnutí a upře mu možnost učinit vyjádření, nemusí tato vada bez dalšího působit nezákonnost rozhodnutí, v konkrétním případě vždy záleží na tom, zda tato procesní vada může vést k hmotněprávní nezákonnosti správního aktu.²⁷⁷ O nezákonnost se nebude jednat zejména v případě, že by i případné doložené vyjádření opomenutého účastníka nemohlo jakkoli ovlivnit konečné rozhodnutí.²⁷⁸

5.1.3. Vydání povolení

²⁷¹ tamtéž

²⁷² tamtéž

²⁷³ tamtéž

²⁷⁴ tamtéž

²⁷⁵ § 36 odst. 3 SŘ

²⁷⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, www.nssoud.cz

²⁷⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011 č.j. 2 As 60/2011-101, www.nssoud.cz

²⁷⁸ tamtéž

Splní-li žádost všechny náležitosti dle přílohy č. 3 k zákona o odpadech, podmínky stanovisek dotčených orgánů a není-li provoz zařízení v rozporu se „složkovými“ předpisy k ochraně životního prostředí, vydá krajský úřad povolení. Povolení musí být přezkoumatelné a krajský úřad se v něm musí vypořádat se všemi případnými námitkami vznesenými účastníky. Vydané povolení musí krajské úřady včetně všech povolených činností a odpadů přenášet po vydání do datové podoby k čemuž využívají software ESPI9. Všechna data o povolení jsou průběžně exportována do „Registru zařízení a spisů“, spravovaném agenturou CENIA, jejímž zřizovatelem je MŽP.²⁷⁹

Provoz zařízení je vázán na podmínky, které krajský úřad vymezí v povolení. V rozhodnutí se úřad musí vypořádat s případnými podmínkami, kterými vydání rozhodnutí podmínily dotčené orgány v závazných stanoviscích. V případě, že záměr rovněž podléhal procesu posuzování vlivů na životní prostředí, je nutné v povolení zohlednit i případné podmínky stanoviska EIA. V případě, že *podmínky provozu zařízení upravené v žádosti nejsou dostatečné pro zajištění ochrany životního prostředí nebo zdraví lidí, může krajský úřad stanovit v povolení další podmínky, které dostatečnou ochranu životního prostředí nebo zdraví lidí zajistí.*²⁸⁰ Tyto podmínky může krajský úřad stanovit i bez podkladového stanoviska dotčeného orgánu státní správy.

S pravomocí krajského úřadu stanovit v povolení podmínky pro zajištění dostatečné ochrany životního prostředí souvisí pokyn daný členským státům v Rámcové směrnici k povolování provozu zařízení k nakládání s odpadem. Podle čl. 23 bod 3 ve spojení s čl. 13 Rámcové směrnice nesmí totiž krajský úřad vydat povolení provozu zařízení v případech, kdy by nakládání s odpadem v zařízení ohrozilo lidské zdraví anebo poškodilo životní prostředí zejm. vodu, ovzduší, půdu, rostliny nebo živočichy, způsobilo obtěžování hlukem nebo zápachem nebo mělo nepříznivý vliv na krajinný ráz nebo zájmová území ochrany přírody (soustavy NATURA 2000, maloplošná a velkoplošná ochrana dle ZOPK). Tyto články Rámcové směrnice o odpadech nebyly transponovány do zákona o odpadech ani jiného předpisu, v souladu s principem nepřímého účinku směrnic je však možné určit, že je tato ustanovení Rámcové směrnice o odpadech třeba reflektovat ve vnitrostátním právu alespoň při výkladu. Jestliže tedy krajské úřady nemohou vydat povolení provozu, pokud provoz ohrozil některou ze složek životního prostředí, nabízí se otázka, zda krajské úřady disponují dostatkem informací

²⁷⁹ Neformalizované písemné sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, oddělení technické ochrany životního prostředí ze dne 24. 4. 2023, sdělení vedeno Krajským úřadem Jihomoravského kraje pod sp. zn. S-JMK 39173/2023 OŽP/Jar

²⁸⁰ § 22 odst. 4 zákona o odpadech

k rozhodování na poli jednotlivých složek životního prostředí vyjmenovaných v čl. 13 Rámcové směrnice.

Krajské úřady při šetření prováděném pro účely zpracování této práce víceméně v drtivé většině uvedly, že jim nepřísluší žádat žádná další vyjádření a stanoviska dotčených orgánů, než stanoviska a vyjádření zmíněná výše v podkapitole č. 5.1.2. Průběh řízení o vydání povolení provozu zařízení. Žádný z krajských úřadů pro tyto účely proto nevyžaduje žádné závazné stanovisko podle jiných „složkových“ právních předpisů jako např. závazné stanovisko z oblasti ochrany ovzduší (a zákon o ochraně ovzduší s vydáním takového stanoviska ani nepočítá). Je možné současně i namítnout, že otázky požadavků složkových předpisů na provoz zařízení k nakládání s odpadem se řeší při územním, stavebním, resp. kolaudačním řízení a zařízení, které by nesplňovalo požadavky podle „složkových předpisů“ by nemohlo být v řízení vedeném podle stavebního zákona povoleno. Naproti tomu lze však v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů namítnout, že řízení o vydání povolení provozu zařízení a řízení o vydání povolení podle stavebního zákona mají odlišný předmět řízení.²⁸¹ Zatímco tak např. v územním řízení jsou řešeny otázky umístění zařízení a vlivu tohoto umístění na okolí a ve stavebním řízení architektonické provedení stavby, v řízení o vydání povolení provozu zařízení jsou naopak řešeny otázky technického způsobu provozu a jeho vlivů na okolí, které mohou mít vlivy na okolní životní prostředí a veřejné zdraví, které nemusely nutně být posouzeny v řízeních podle stavebního zákona. Těmito technickými otázkami může být chápán například otázka provozní doby zařízení, v kolika směnách bude moci být zařízení provozováno, způsob úpravy odpadů či technologický proces zpracování odpadu. V kolaudačním řízení, které navazuje na řízení o vydání povolení provozu zařízení, pak již tyto otázky není možné z podstaty kolaudačního řízení řešit, neboť smyslem kolaudačního řízení je především ověření souladu skutečného provedení stavby s projektovou dokumentací a ověření, zda je možné s ohledem na všechny předpisy započít s užíváním stavby. Stavební úřad může sice stanovit v kolaudačním souhlasu podmínky užívání stavby, které by mohly stanovit bližší podmínky pro ochranu životního prostředí, nicméně pro kolaudační rozhodnutí či souhlas je povolení provozu vč. provozního řádu závazným podkladovým aktem, do jehož podmínek stavební úřad nemá možnost v kolaudačním řízení zasahovat. Je proto otázkou, zda by v případech, kdy to bude relevantní, nemělo být vydání povolení provozu zařízení podmíněno vydáním podkladovými akty dotčených orgánů státní správy vykonávajících státní správu na úseku životního prostředí, čímž by měla být zajištěna i důsledná ochrana životního prostředí při vydání povolení provozu zařízení. Snad by

²⁸¹ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113, publikováno pod č. 1764/2009 Sb. NSS., www.nssoud.cz

tomu tak mohlo být zejm. v oblasti nakládání se závadnými látkami, ochrany ovzduší, přírody, vod atd.

V případě nesouhlasu účastníků s nastavením podmínek provozu je možné rozhodnutí o udělení povolení přezkoumat v odvolacím řízení podle § 85 SŘ, kdy funkčně příslušným orgánem k přezkumu je MŽP. V rámci organizace MŽP provádí přezkum odvolání odbor výkonu státní správy MŽP v konkrétním kraji, ve kterém se nachází krajský úřad, který vydal prvostupňové rozhodnutí. Odvolání se podává u orgánu první instance. Rozhodnutí odvolacího orgánu je dále soudně přezkoumatelné v řízení podle § 65 a násl. SŘS.

Po vydání povolení je provozovatel zařízení povinen ohlásit den zahájení činnosti v zařízení.²⁸² Ohlášení provozovatel provede prostřednictvím Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností (ISPOP) a to prostřednictvím datové schránky nebo elektronicky. Ohlášení se podává na standardizovaném formuláři podle přílohy č. 15 k vyhlášce o podrobnostech nakládání s odpady.

5.1.4. Řízení o změně a zrušení povolení

Vydané povolení může být krajským úřadem změněno nebo zrušeno. Povolení může rovněž zaniknout v zákonem předvídaných situacích. V případě změny nebo zrušení povolení je třeba, aby krajský úřad vydal nové rozhodnutí, které účinky ex nunc nastaví nové poměry, zatímco k zániku povolení může dojít bez dalšího ze zákona.

Řízení o změně nebo zrušení povolení je možné zahájit na žádost provozovatele zařízení nebo z moci úřední, v tomto se nová úprava neliší od SZO. Krajský úřad smí provádět kontroly zařízení ke zjištění, zda byl naplněn některý z důvodů pro změnu nebo zrušení povolení.²⁸³ Praxe však ukazuje, že krajské úřady tuto kontrolní činnost provádí pouze zřídka.²⁸⁴ Některé krajské úřady při provádění kontrol stanoví plán, podle kterého při provádění kontrol postupují, nicméně v poslední době s množstvím práce spojené s potřebou vydat nová povolení pro všechna stávající zařízení, některé krajské úřady od plnění těchto plánů ustupují. Tak je tomu například Krajského úřadu Olomouckého kraje, který neprovedl od nabytí účinnosti zákona o odpadech žádnou

²⁸² § 95 odst. 1 zákona o odpadech

²⁸³ § 146 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech

²⁸⁴ Např. KÚ Karlovarského kraje provádí kontroly zařízení jen výjimečně a KÚ Pardubického kraje provádí v současné době kontroly zařízení jen při povolování nových zařízení a při „přepovolování“ stávajících, jiné krajské úřady z důvodu nedostatečného personálního zajištění kontroly dělají jen v určitých případech, zejm. pak provádí kontroly problematických zařízení.

kontrolu v zařízení k nakládání s odpadem (stav. ke dni 30. 3. 2023).²⁸⁵ V Libereckém kraji jsou kontroly prováděny tak, že úřad rozdělil území kraje na 4 jednotky, přičemž v každé této jednotce je činný jeden kontrolor, který ví, kde jsou problematická zařízení, podle čehož provádí kontroly.²⁸⁶ Ve Zlínském kraji proti tomu dochází k plnění stanoveného plánu kontrol, kdy je každé zařízení kontrolováno minimálně jednou za 5 let.²⁸⁷ Krajský úřad Karlovarského kraje provádí kontroly výjimečně.²⁸⁸

Častěji se tedy krajský úřad rozhodne pro zahájení řízení o změně či zrušení povolení až na základě podnětu zejm. od veřejnosti, ČIŽP a jiných správních orgánů, vykonávajících státní správu na úseku ochrany jednotlivých dílčích složek životního prostředí.

Změnu povolení na rozdíl od dosavadní úpravy neprovádí krajský úřad způsobem vlastním původní úpravě, kdy zrušil vydaný souhlas s provozem zařízení a nahradil jej jiným souhlasem se změnami, ale ponechává dosavadní povolení v platnosti, přičemž změní jeho podmínky.

5.2. Řízení o vydání souhlasu s provozem malého zařízení

Jak již bylo uvedeno výše, provoz malého zařízení je vázán na souhlas obecního úřadu ORP. Řízení o vydání souhlasu se zahajuje na žádost, která musí obsahovat údaje uvedené v bodě 1 a 2 přílohy č. 3 k zákonu o odpadech. Žádost nemusí oproti povolení provozu zařízení obsahovat závazné stanovisko KHS.

Účastníkem řízení o vydání souhlasu s provozem malého zařízení je žadatel. Účastníkem řízení patrně mohou být i vlastníci sousedních pozemků, jejichž výkon vlastnického práva k pozemkům by mohl být provozem malého zařízení narušen. V případě malého zařízení by šlo vzhledem k omezenému rozsahu činností a zpracovávaných odpadů zejména o zápachové imise.

V případě, že žádost žadatele splní požadavky pro provoz malého zařízení, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností souhlas s provozem zařízení, který je správním rozhodnutím. Souhlas, jak je chápe zákon o odpadech, je souhlasem v čisté podobě, tedy jde o autorizační akt určený adresátovi veřejné správy.

²⁸⁵ Sdělení Krajského úřadu Olomouckého kraje, č. j. KUOK 34089/2023, sp. zn. KÚOK/31272/2023/OŽPZ/7044 ze dne 30. 3. 2023

²⁸⁶ Neformální písemné sdělení Ing. Lenky Vavrečkové, referentky oddělení ovzduší a odpadů odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 18. 4. 2023

²⁸⁷ Neformální sdělení Ing. Miriam Kubišové, vedoucí oddělení technické ochrany prostředí a energetiky, oddělení technické ochrany prostředí a energetiky, odboru životního prostředí a zemědělství Zlínského kraje ze dne 20. 3. 2023

²⁸⁸ Neformální písemné sdělení Mgr. Veroniky Hoffmanové, referentky oddělení technické ochrany prostředí, odbor životního prostředí, Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 13. 3. 2023

Zákon o odpadech neupravuje žádný zvláštní způsob provádění případného opravného řízení ve věcech souhlasu, na druhou stranu zákon ani nevylučuje subsidiaritu správního řádu, proto je při posouzení možných opravných prostředků možné vyjít z obecné úpravy správního řádu vč. stanovení funkční příslušnosti k projednání opravných prostředků.

6. Územní plánování a stavební řád v povolovacích procesech zařízení pro nakládání s odpadem

Procesy územního plánování a stavebního řízení jsou průřezovými nástroji práva životního prostředí a uplatní se i v oblasti odpadového hospodářství. V následující kapitole bude pojednáno o způsobech, kterými se veřejné stavební právo podílí na přípravě a realizaci zařízení pro nakládání s odpadem.

Na úvod je nutno podotknout, že již od roku 2021 je české stavební právo upraveno jak „starým“ stavebním zákonem č. 183/2006 Sb., (StavZ), tak i „novým“ stavebním zákonem č. 283/2021 Sb., (NStavZ). „Nový“ stavební zákon však do dne odevzdání práce nenabyl plné účinnosti, resp. nabyla účinnosti pouze malá část, kterými byly zejm. zrušeny staré stavební uzávěry, nicméně drtivá většina předpisů v „novém“ stavebním zákoně nabude účinnosti až 1. 1. 2024, přičemž podle § 334a odst. 1 NStavZ platí, že i po nabytí účinnosti se až do 30. 6. 2024 bude užívat postupů dosavadního „starého“ stavebního zákona a potom budou ještě nějakou dobu dobíhat řízení zahájená podle „starého“ stavebního zákona. V současné době proto zůstává stále v účinnosti „starý“ stavební zákon č. 183/2006 Sb., který se v řízení bude aplikovat po delší dobu. S ohledem na to bude v práci nadále pojednáno o vlivu obou zákonů na povolovací procesy v odpadovém hospodářství.

6.1. Specifika územního plánování zařízení pro nakládání s odpadem

*Územní plánování je státem organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území.*²⁸⁹ Nástroje územního plánování nauka dělí na koncepční a realizační.²⁹⁰ Koncepčními nástroji územního plánování jsou Politika územního rozvoje ČR, Územní rozvojový plán ČR, zásady územního rozvoje v jednotlivých krajích a územní plány obcí.²⁹¹ Realizačními nástroji územního plánování jsou regulační plány, územní rozhodnutí a územní opatření.²⁹² Každý z koncepčních nástrojů územního plánování je subsidiární vůči nástroji stojícímu v hierarchii výše a zároveň, je-li některá část územně plánovací dokumentace v rozporu s regulativy v hierarchii výše umístěného koncepčního

²⁸⁹ DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal a STEJSKAL Vojtěch. Právo životního prostředí. 2 dopl. a rozš. vyd. DROBNÍK Jaroslav. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2., s.196, marg. č. 584

²⁹⁰ DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK Jaroslav, SMOLEK Martin, SOBOTKA Michal a STEJSKAL Vojtěch. Právo životního prostředí. 2 dopl. a rozš. vyd. DROBNÍK Jaroslav. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2., s.198, marg. č. 591

²⁹¹ tamtéž

²⁹² tamtéž

dokumentu, je tato část neaplikovatelná. Pokud tak např. územní plán obce nevyomezí územní rezervu pro realizaci kupř. spalovny smíšeného komunálního odpadu, ač ji v tomto území vymezují zásady územního rozvoje, není možné v řešeném území realizovat záměr, který by využití pro funkce uvedené v zásadách územního rozvoje znemožnil, a to i kdyby jinak takové jiné využití územní plán připouštěl.

Různé stupně územně plánovací dokumentace mohou upravit plochy pro zařízení k nakládání s odpadem s odlišnou podrobností. Plány určitých zařízení pro nakládání s odpadem, která mají větší kapacitu bude lepší upravit např. v zásadách územního rozvoje, neboť větší zařízení pro nakládání s odpadem celokrajského významu či celostátního významu mají větší potenciál způsobit odpor v obcích, ve kterých by měla být postavena.²⁹³ Naopak umístění zařízení místního významu jako např. sběrné dvory, kompostárny, bioplynové stanice a jiné záměry je jistě vhodnější upravit na úrovni územního plánu obce. Krajské zásady územního rozvoje plochy a rezervy pro tyto menší záměry zpravidla nevymezují, ačkoliv toto neplatí bezvýjimečně.

Plochy vymezené v územním plánu pro stavbu zařízení pro nakládání s odpady se dle obecných požadavků na využívání území vymezují jako plochy technické infrastruktury.²⁹⁴ Územní plány obcí mohou vymezovat plochy, které budou určeny jako plochy pro nakládání s odpady. Nedílnou součástí stanovení způsobu využití plochy je v takovém případě i určení případných podmínek pro realizaci navrhovaných funkcí plochy. Úřad územního plánování při stanovování podmínek může vycházet z platných územně analytických podkladů, místní urbanistické a architektonické koncepce, stanovisek dotčených orgánů či připomínek nebo námitek dotčených obcí a veřejnosti. Na druhou stranu není ani vyloučeno, aby územní plán žádné bližší podmínky využití území pro záměr zařízení k nakládání s odpadem neupravil a podmínky využití území byly řešeny až v rámci územního rozhodování.

Dotčené orgány státní správy vykonávající veřejnou správu na úseku odpadového hospodářství se do územně plánovacích činností zapojují prostřednictvím svých závazných stanovisek. MŽP vydává z hlediska odpadového hospodářství závazné stanovisko k Politice územního rozvoje ČR a s účinností od 1. 1. 2024, kdy nabude účinnosti převážná část „nového“ stavebního zákona, bude MŽP vydávat závazné stanovisko z hlediska nakládání s odpady i

²⁹³ Příkladem může být případ obce Čeperka v okrese Pardubice, v jejímž katastru je zamýšlena výstavba projektu ZEVO Opatovice s plánovanou kapacitou 150 000 tun spalovaného smíšeného komunálního odpadu ročně. Občané obce v roce 2022 odmítli výstavbu této spalovny v místním referendu. Na základě výsledků referenda obecní zastupitelstvo schválilo návrh změny územního plánu, jímž se plocha technické infrastruktury pro tento záměr vypouští z územně plánovací dokumentace. Více v: Odpady: Odborný časopis pro odpadové hospodářství a ekologii. Praha: Economia, a.s. 1992 –. ISSN 1210-4922. 4/2023. str. 23

²⁹⁴ § 10 Vyhlášky MMR č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území

k územnímu rozvojovému plánu. Krajské úřady vydávají závazná stanoviska z hlediska nakládání s odpady ke krajským zásadám územního rozvoje a obecní úřady obcí s rozšířenou působností vydávají závazná stanoviska z hlediska odpadového hospodářství k územním a regulačním plánům.

Procesy územního plánování ovlivňuje i zákonná úprava plánů odpadového hospodářství. Jak již bylo uvedeno v podkapitole 2.7. Plány odpadového hospodářství, závazné části POH jsou podle § 99 odst. 2 zákona o odpadech a § 102 odst. 1 zákona o odpadech závazným podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace obcí a krajů. Cíle v plánu odpadového hospodářství musí být zohledněny při pořizování územních plánů a zásad územního rozvoje. Kromě závazných částí se při procesech územního plánování užijí i směrné části POH k určení, ve kterých místech by měla být zřízena nová zařízení pro nakládání s odpadem. Jak již bylo uvedeno v podkapitole č. 2.7. Plány odpadového hospodářství dle názoru SDEU má POH dostatečně určitě vymezovat alespoň podmínky, za nichž je možné připravovat výstavbu nových zařízení pro nakládání s odpadem.²⁹⁵ Podmínky v plánu musí být dostatečně určité pro to, aby kompetentní orgán vydávající povolení k nakládání s odpady mohl rozhodnout, které místo s ohledem na dosažený vědecký pokrok, nejlepší dostupné techniky, blízkost lidským obydlím, geologické a hydrologické podmínky, dopravní obslužnost a existence jiné potřebné infrastruktury nejlépe splňuje podmínky pro umístění zařízení k nakládání s odpady.²⁹⁶ Ke všem těmto podmínkám je třeba přihlížet i při plánování ploch určených k realizaci zařízení pro nakládání s odpadem.

6.2. Územní a stavební řízení zařízení k nakládání s odpadem

K žádosti o vydání povolení provozu zařízení k nakládání s odpadem je třeba dle bodu 1 písm. n) Přílohy č. 3 k zákonu o odpadech přiložit rozhodnutí vyžadovaná podle stavebního zákona, nejedná-li se o mobilní zařízení. Záměr zařízení pro nakládání s odpady může podle svých dispozic vyžadovat různá rozhodnutí dle stavebního zákona, která se mohou i vzájemně kombinovat a doplňovat.

Dosud účinný „starý“ stavební zákon upravuje územní řízení a jeho varianty jako součást územního plánování a stavební řízení jako součást stavebního řádu. Nejvýznamnějšími rozhodnutími podle stavebního zákona, která jsou nejčastěji vyžadována při povoloacím řízení

²⁹⁵ Rozsudek SDEU ze dne 1. dubna 2004, Commune de Braine-le-Château (C-53/02) a Michel Tillieut a ostatní (C-217/02) vs. Région wallonne

²⁹⁶ tamtéž

podle zákona o odpadech, jsou rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o změně využití území a stavební povolení. Rozhodnutí podle stavebního zákona je možné v různých variantách zákona vzájemně kombinovat, nicméně se nejedná o integraci těchto řízení v pravém slova smyslu (příkladem může být společné územní a stavební řízení dle § 94j StavZ, Společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru dle § 96a StavZ a mnoho dalších).

6.2.1. Rozhodnutí o změně využití území

První rozhodnutí, které může vyžadovat povolení provozu zařízení pro nakládání s odpadem je rozhodnutí o změně využití území. Rozhodnutí o změně využití území vyžadují totiž mj. terénní úpravy.²⁹⁷ Terénními úpravami jsou dle stavebního zákona zemní práce a změny terénu, které podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry.²⁹⁸ Běžné terénní úpravy, které nepřesáhnou 300 m² nebo 1,5 m výšky nebo hloubky proti původnímu terénu nevyžadují ani rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas, ale to se netýká případů, kdy je na této ploše nakládáno s odpady.²⁹⁹

Rozhodnutí o změně využití území vyžaduje záměr, v jehož rámci by měl být odpad využíván k zasypávání. Zasypávání je terénní úpravou ve smyslu stavebního zákona. Zasypávání zákon o odpadech definuje jako jakýkoli způsob využití odpadu, při němž je odpad použit k rekultivaci vytěžených oblastí nebo při terénních úpravách. Má-li být odpad využíván k zasypávání, musí takový odpad splňovat podmínky § 6 a § 7 vyhlášky MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, tedy se musí zejména jednat o inertní materiál, nesmí se jednat o nebezpečný odpad a tento k zasypávání určený odpad musí splnit i další zákonné podmínky, jejichž celkový přehled je uveden v citovaných ustanoveních vyhlášky.³⁰⁰

K terénní úpravě vydává obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech závazné stanovisko, ve kterém *může stanovit podmínky, které zajistí ochranu zdraví a životního prostředí a zajistí vysokou míru recyklace produkovaných odpadů.*

V případě, že je k terénní úpravě využíván inertní materiál, je možné zároveň zkoumat, zda tento materiál nenaplňuje znaky vedlejšího produktu. Příkladem může být například využívání zeminy k narovnání povrchu. V případě, že by využívaný materiál totiž nebyl

²⁹⁷ § 80 odst. 2 písm. a) StavZ

²⁹⁸ § 3 odst. 1 StavZ

²⁹⁹ § 80 odst. 3 písm. a) StavZ

³⁰⁰ Všechny podmínky pro využití odpadu k zasypávání viz § 6 a § 7 vyhlášky MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady vč. přílohy č. 4 k této vyhlášce

odpadem, nevyžadovalo by provedení zasypávání povolení provozu zařízení a v případě splnění limitů podle § 80 odst. 3 písm. a) StavZ ani rozhodnutí o změně využití území.

6.2.2. Rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení

Zařízení pro nakládání s odpadem nejčastěji vyžadují rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, či jejich kombinace a alternativní varianty, jak je upravuje stavební zákon.³⁰¹ Rozhodnutím o umístění stavby se záměr zařízení umísťuje v určené lokalitě. Stavební povolení oproti územnímu rozhodnutí již řeší otázky technického provedení stavby.

Je nutné odlišení pojmů stavba, stavební záměr a zařízení. Stavbou se podle stavebního zákona rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.³⁰² Oproti tomu stavebním záměrem se ve smyslu zákona o odpadech rozumí podle okolností stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba.³⁰³ Kdykoli tedy bude v dalším textu hovořeno o stavebním záměru, je zřejmé, že se bude jednat o širší pojem, než je pojem stavba. Zařízení je třeba v dalším textu nadále chápat jako zařízení ve smyslu zákona o odpadech, tj. technická jednotka, pozemek, stavba nebo část stavby, nikoli jako zařízení ve smyslu stavebního zákona, který chápe zařízení jako informační a reklamní panel, tabuli, desku či jinou konstrukci a technické zařízení, pokud nejde o stavbu.³⁰⁴ Pod pojmy „záměr zařízení“ nebo „stavba zařízení“ je proto v dalším textu myšlen vždy záměr nebo stavba zařízení k nakládání s odpadem.

Stavební záměr musí svým provedením odpovídat obecným požadavkům na výstavbu.³⁰⁵ Tyto požadavky jsou obsaženy ve více podzákoných předpisech. Z hlediska staveb v oblasti odpadového hospodářství jsou relevantní zejm. vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj (MMR) č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vyhláška MMR č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, nařízení hl. m. Prahy č. 10/2016 Sb. h. m. Prahy („pražské stavební předpisy“), vyhláška Ministerstva vnitra č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb.

³⁰¹ Územní rozhodnutí a stavební povolení může být nahrazeno např. společným povolením dle § 94j StavZ, dále územním souhlasem dle § 96 a násl. StavZ, ohlášením stavby dle § 105 a násl. StavZ, společným územním a stavebním řízením s posuzováním vlivů na životní prostředí dle § 94q a násl. StavZ a dalšími.

³⁰² § 2 odst. 3 StavZ

³⁰³ § 3 odst. 5 StavZ

³⁰⁴ § 3 odst. 2 StavZ

³⁰⁵ § 169 odst. 1 StavZ

V případě, že tak stanoví zákon či vyhláška, musí jednotlivé technické způsoby nakládání s odpadem odpovídat příslušným technickým normám ČSN a ČSN EN. Využití technických norem není při projektování staveb povinné, pokud tak nestanoví zákon či prováděcí předpis. Vyhláška MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady přikazuje využití technických norem zejm. při stavbě, provozu, uzavírání a rekultivaci skládek.

Vlivy zařízení na životní prostředí a jeho okolí musí být dle § 3 odst. 2 vyhlášky MŽP č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady sníženy na maximální technicky proveditelnou mez. Vlivy zařízení a opatření k omezení těchto vlivů musí být popsány v provozním řádu zařízení. Předpokladem povolení provozu zařízení je z toho důvodu i splnění požadavků stanových právními předpisy k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví chrání v územním a stavebním řízení dotčené orgány státní správy prostřednictvím jimi vydávaných závazných stanovisek a jiných správních aktů. Jakými správními akty bude podmíněno vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení zařízení pro nakládání s odpady závisí na individuálním záměru a veřejných zájmech, které budou umístěním, provozem a případným ukončením činnosti zařízení dotčeny.³⁰⁶ Záměr zařízení pro nakládání s odpadem zpravidla ale vyžaduje stanovisko KHS z hlediska ochrany veřejného zdraví a ochrany před hlukem, stanovisko orgánu ochrany ovzduší z hlediska ochrany ovzduší a stanovisko orgánu ochrany vod. Konkrétní výčet vyžadovaných podkladových správních aktů je však vždy podmíněn umístěním, provozem a případně i způsobem uzavření a následné rekultivace konkrétního zařízení.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává podle § 146 odst. 3 písm. b) a c) zákona o odpadech vyjádření, ve kterém může uplatnit podmínky pro stavbu zařízení pro nakládání s odpady nebo podmínky z hlediska nakládání s odpady při rekolaudaci dokončené stavby k jinému účelu. Toto vyjádření je vyjádřením ve smyslu správního řádu (srov. podkapitola 4.4. Vyjádření podle zákona o odpadech) a tudíž jeho podmínky nejsou závazným podkladem pro výrokovou část stavebního povolení nebo územního rozhodnutí.³⁰⁷ Vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností obsahuje posouzení stavebního záměru z hlediska jeho souladu se zákonem o odpadech.

³⁰⁶ Je možné stavebníkům doporučit v případě nejistoty o tom, které podkladové správní akty bude rozhodnutí dle stavebního zákona vyžadovat, obrátit na příslušný stavební úřad se žádostí o sdělení předběžné informace.

³⁰⁷ V některých případech sice zákony kvůli terminologické nejednoznačnosti označují správní akty, které jsou z materiálního hlediska závaznými stanovisky dle § 149 SR jako vyjádření (např. vyjádření osoby s odbornou způsobilostí dle § 17 odst. 2 zák. 254/2001 Sb., o vodách nebo vyjádření příslušného správce vodního toku dle §15a odst. 2 písm. e) téhož zákona, což však není podle mého názoru tento případ. K tomuto závěru nasvědčuje i skutečnost, že ve stejném zákonném ustanovení se hovoří na jiném místě konkrétně i o závazných stanoviscích ve smyslu § 149 SR.

Konkrétní stavebnětechnické řešení zařízení pro nakládání s odpadem je poté individuální vzhledem k plánovanému účelu zařízení a potřebám jeho budoucího provozovatele. Podle stavebnětechnického řešení a možných veřejných zájmů, kterých se výstavba zařízení dotkne se určí další postup. Proto podle názoru autora práce neexistují dvě zařízení, jejichž povolení by vyžadovalo stejné podklady při vydávání rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení.

6.2.3. Kolaudační souhlas

Dokončenou stavbu zařízení je možné užívat pouze na základě pravomocného kolaudačního souhlasu, kolaudačního rozhodnutí, povolení k předčasnému užívání stavby nebo souhlasu či povolení ke změně užívání stavby. V kolaudačním řízení stavební úřad posuzuje skutečné provedení stavby s podmínkami stavebního povolení a s dokumentací pro provedení stavby. Dále stavební úřad řeší odstranění případných odchylek skutečného provedení stavby od dokumentace pro provedení stavby. Obecně se v praxi ukazuje, že při zhotovování stavby téměř vždy dochází k výskytu odchylek od dokumentace. Při řešení těchto odchylek v kolaudačním řízení závisí způsob řešení na jejich závažnosti.

Kolaudační řízení staveb zařízení pro nakládání s odpadem se oproti standartnímu řízení vyznačuje několika specifiky. Zejména při povolování zařízení pro nakládání s odpadem není možné pro stavby určené ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu vydat kolaudační rozhodnutí, souhlas, povolení k předčasnému užívání stavby nebo souhlas či povolení ke změně užívání stavby bez pravomocného povolení k provozu.³⁰⁸ Povolení provozu zároveň nabude vykonatelnosti až dnem nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí či obdobného aktu.³⁰⁹ Není proto rovněž možné povolit zkušební provoz zařízení podle stavebního zákona bez platného povolení pro nakládání s odpadem.³¹⁰

6.3. Řízení podle nového stavebního zákona

Jak bylo zmíněno v úvodu kapitoly, „nový“ stavební zákon č. 273/2021 Sb., do dne publikování práce nenabyl plné účinnosti a nenabude účinnosti až do 1. 1. 2024. Je ovšem pravděpodobné, že po dvou letech od přijetí „nového“ stavebního zákona v červenci 2021 je nyní publikované znění zákona jeho podobou, která ve zcela zásadních rysech nebude nejspíše nyní

³⁰⁸ § 22 odst. 6 zákona o odpadech

³⁰⁹ § 22 odst. 5 zákona o odpadech

³¹⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2020 č. j. 8 As 103/2019-32 (č. 4125/2021 Sb. NSS), www.nssoud.cz

předmětem dalších zásadních změn. Z toho důvodu je možné v dalším textu zmínit některá pravidla, podle nichž bude od 1. 7. 2024, kdy končí přechodné období „nového“ stavebního zákona, povolovat stavební záměry zařízení k nakládání s odpadem.

6.3.1. Základní principy rekonstrukce veřejného stavebního práva

„Nový“ stavební zákon předně vychází z principu částečné integrace jednotlivých povolenacích řízení, a to jak řízení vedených dle „starého“ stavebního zákona, tak i stanovisek dotčených orgánů státní správy, které ve stavebním řízení hájí veřejné zájmy, které zastupují. Původní návrh, aby veškerý výkon státní správy na jednotlivých úsecích dotčené agendy přešel na stavební úřady, nebyl přijat, nicméně i tak by měla tato agenda být do určité míry v budoucnu integrována. Dílčí úkony a závazná stanoviska podle vyjmenovaných právních předpisů včetně úkonů vydávaných podle zákona o odpadech bude možné nahradit jednotným environmentálním stanoviskem. Další změnu představuje vypuštění územního rozhodnutí ze zákona, resp. jeho integrace se stavebním povolením.³¹¹ Proces umístování stavby se tím přesunuje do části zákona věnované stavebnímu řádu, která je celá podstatněji přepracována.³¹²

Nový stavební zákon dále podrobněji přepracoval rozdělení staveb do 4 kategorií, dle způsobů, jakými mohou být tyto stavby povolovány a realizovány. Jedná se o rozdělení na drobné stavby, jednoduché stavby, vyhrazené stavby a stavby ostatní.³¹³ Pod každou vyjmenovanou kategorii je možné podřadit některé stavby zařízení pro nakládání s odpadem.

6.3.2. Terénní úpravy v novém stavebním zákoně

Vzhledem k provedení integrace územního a stavebního řízení do jednoho řízení zavádí nový stavební zákon samostatné řízení o změně využití území. Terénní úpravy nadále budou vyžadovat rozhodnutí o změně využití území. Oproti dosavadnímu stavebnímu zákonu však provedení terénní úpravy jejímž účelem bude zasypávání, soustředění či skladování odpadů na povrchu pozemku nebude nadále vyžadovat rozhodnutí (resp. povolení dle nového stavebního zákona), bude-li celková plocha terénní úpravy menší než 300 m² a nebude-li zároveň plocha sloužit ke skladování nebo manipulaci s hořlavými látkami nebo látkami, které mohou způsobit

³¹¹ CHALOUPKOVÁ, Alena. Právní aspekty ochrany přírody a krajiny při umístování staveb pozemních komunikací. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v nakladatelství Eva Rozkotová, 2022. ISBN 978-80-87488-51-5., str. 274

³¹² tamtéž

³¹³ § 5 odst. 2 NStavZ

znečištění životního prostředí.³¹⁴ Oproti stávajícímu stavebnímu zákonu nebude proto rozhodnutí (resp. povolení) o změně využití území vyžadovat každá terénní úprava v jejímž důsledku bude na nakládáno s odpadem, ale povolení terénní úpravy na pozemcích o rozloze menší než 300 m² budou vyžadovat jen případy nakládání s odpadem, který může být ekologickým rizikem. Bez povolení terénní úpravy stavebním úřadem bude tedy možné na takové pozemky ukládat zejm. inertní odpady, nekontaminovanou zeminu, kamenivo a další odpady. Taková zařízení však budou i nadále vyžadovat povolení provozu dle § 21 zákona o odpadech, nebude-li se jednat o některou z výjimek dle přílohy č. 4 k zákonu o odpadech.³¹⁵

Terénní úpravy na pozemcích o rozloze větší než 300 m², ale menší než 1000 m² jsou dle zákona jednoduchými stavbami, pokud na nich není nakládáno s odpady.³¹⁶ Terénní úpravy o rozloze větší než 300 m² na nichž bude nakládáno s odpadem jsou dále dle nového stavebního zákona ostatními stavbami, na jejichž povolení se použijí ustanovení řízení o povolení záměru.

6.3.3. Řízení o povolení záměru

Jak již bylo uvedeno výše, nový stavební zákon sloučí územní a stavební řízení do jednoho řízení o povolení záměru. V tomto řízení stavební úřad posoudí soulad záměru s požadavky jiných právních předpisů. Stavební úřad bude i nadále při posuzování tohoto souladu vycházet ze stanovisek dotčených orgánů státní správy. Původní zamýšlená varianta, že by všechny požadavky posuzoval stavební úřad nebyla po kritice ze strany odborné veřejnosti přijata, resp. ji novela vypustila. Záměry zařízení pro nakládání s odpadem proto budou napříště nadále pro posouzení svého souladu s veřejnými zájmy vyžadovat podkladová stanoviska. Přijetí nového stavebního zákona rozdělilo přijímaná stanoviska na dvě části. Podkladová stanoviska týkající se možných vlivů záměru na jednotlivé složky životního prostředí bude pro účely záměry posuzování vlivů na životní prostředí a záměrů dle stavebního zákona vydávána ve formě jednotného environmentálního stanoviska dle zákona č. 148/2023 o jednotném environmentálním stanovisku. V tomto stanovisku budou zahrnuty podmínky pro realizaci záměru. V jednotném environmentálním stanovisku bude zahrnuto i vyjádření z hlediska nakládání s odpady a závazné stanovisko záměru z hlediska nakládání s odpady nebo vedlejšími produkty k terénním úpravám a k odstranění stavby. Ostatní veřejné zájmy, ve kterých se

³¹⁴ § 312 písm. a) ve spojení s § 214 odst. 1 písm. a) a b) NStavZ

³¹⁵ Příkladem takové výjimky může být např. depon zeminy, který slouží provozovateli zemědělského závodu ke skladování dle bodu 12 Přílohy č. 4 k ZO.

³¹⁶ Odst. 2 písm. f) přílohy č. 2 k NStavZ

doposud dotčené orgány státní správy vyjadřovaly k návrhům záměrů prostřednictvím závazného stanoviska či jiného úkonu, budou i nadále chráněny dosavadním způsobem.³¹⁷

V samotném řízení o povolení záměru stavební úřad bude posuzovat žádost o vydání povolení záměru z hlediska souladu záměru s cíli územního plánování, územně plánovací dokumentací, požadavků stavebních předpisů, norem, předpisů chránících veřejné zájmy, požadavků na technickou a dopravní infrastrukturu a zájmů dotčených účastníků řízení.³¹⁸ Budou-li tyto podmínky splněny, vydá stavební úřad povolení.³¹⁹ Proti povolení bude přípustné odvolání, které, pokud odvolací orgán shledá důvodným, změní.³²⁰ Zákon tím upřednostňuje revizní princip odvolání oproti kasačnímu principu vlastního úpravě „starého“ stavebního zákona.

Nový stavební zákon oproti dosavadnímu stavebnímu zákonu rovněž upravuje kromě norem stavebního práva procesního i normy stavebního práva hmotného, byť jde o značně strohou část celé této materie a drtivá většina norem veřejného stavebního práva hmotného je nadále upravena v jiných předpisech.³²¹ Normy vyjmenované přímo v textu zákona v sobě obsahují i odkaz na dosavadní obecné požadavky na výstavbu, nicméně celá tato část zákona byla podstatným způsobem novelizována, přičemž do ní byly zavedeny i požadavky na udržitelné využití přírodních zdrojů při stavbách, kdy jedním z požadavků na udržitelnost je i upřednostnění využití vhodných stavebních materiálů, které přestaly být odpadem nebo byly vedlejším produktem dle zákona o odpadech.³²²

Řízení o povolení záměru spojené s posuzováním vlivů na životní prostředí bylo původně zamýšleno jako jedna z variant, podobně jako v dosavadním stavebním zákoně, nicméně tuto variantu poslední projednávaná novela stavebního zákona zrušila. Integrace procesu posuzování vlivů na životní prostředí do řízení o povolení záměru bylo vedeno myšlenkou zavedení jediného povolovacího řízení, nicméně vzhledem ke zvláštní povaze procesu EIA, kdy není možné ani vzdáleně určit rozsah parametrů záměru bez toho, aby alespoň část procesu proběhla, na jehož

³¹⁷ Příkladem může být požární ochrana, státní památková péče, obrana státu apod.

³¹⁸ § 193 odst. 1 NStavZ

³¹⁹ § 195 NStavZ

³²⁰ § 225 odst. 1 NStavZ

³²¹ Zákonné normy veřejného stavebního práva hmotného lze nadále najít např. v zákoně č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, vyhlášce č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, nařízení č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, zákoně č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, vyhlášce č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov, zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, vyhlášce č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady nebo zákoně č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

³²² § 151 odst. 2 NStavZ

výstupech by bylo možné vést jakékoli navazující řízení³²³, novela od integrace procesu EIA upustila.

6.3.4. Řízení o užívání

„Nový“ stavební zákon ruší kolaudační souhlas a v řízení o užívání stavby rozlišuje jen kolaudační rozhodnutí, rozhodnutí o změně v užívání stavby a povolení předčasného užívání a zkušebního provozu stavby. Kolaudační rozhodnutí pro zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu i podle „nového“ stavebního zákona nebude možné vydat v případech, kdy zařízení nebude mít schválené povolení provozu a schválený provozní řád. Povolení předčasného užívání nebo zkušebního provozu zařízení bude i nadále kromě rozhodnutí v řízení o užívání vyžadovat i povolení provozu zařízení.

³²³ STAŠA, Josef a Jirí RAJCHL, (eds.) *Sondy do stavebního práva*. SOBOTKA Michal. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-879-75-85-5., str. 163

7. Proces EIA v povolovacích procesech podle zákona o odpadech

Některé koncepce a záměry vyžadují, aby jejich realizace byla posouzena v procesu posuzování vlivů a koncepcí na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. *Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získání odborného nestranného podkladu pro schválení koncepce nebo záměru – posouzení plánované nebo schvalované činnosti, jež by mohla závažně ovlivňovat životní prostředí a veřejné zdraví.*³²⁴ Podklad získaný při posuzování vlivů stanoví v navazujících řízeních podmínky realizace záměru, případně, je-li konečné stanovisko nesouhlasné, zdůvodňuje tento nesouhlas. Jedno z řízení, navazujících na proces posuzování EIA, je i řízení o udělení povolení k nakládání s odpady.³²⁵ V následující kapitole bude pojednáno o aspektech stanoviska EIA na povolovací řízení podle zákona o odpadech. Podléhá-li záměr posuzování vlivů, předchází fáze posuzování vlivů řízení o vydání povolení provozu zařízení i řízením vedeným podle stavebního zákona, nicméně vzhledem ke skutečnosti, že posuzování vlivů podléhá v převážné míře pouze některá strategická zařízení k nakládání s odpadem, kterých je menšina, byla tato kapitola systematicky zařazena až na konec práce.

7.1. Záměry zařízení pro nakládání s odpadem podléhající procesu EIA

V případě, že je pravděpodobné, že záměr může podléhat procesu EIA, je proces EIA prvním stupněm povolovacího procesu, samozřejmě za předpokladu, že je záměr v souladu s územně plánovací dokumentací.

Záměr podléhá posuzování vlivů v případech, kdy jde o záměr taxativně vyjmenovaný v příloze č. 1 k zák. o EIA nebo pokud dochází ke změně již existujícího záměru, který touto změnou přesáhne hraniční hodnoty pro posuzování podle přílohy č. 1. Při povolovacím procesu zařízení k nakládání s odpadem přichází v úvahu využití procesu EIA u záměrů zařízení, jejichž parametry upravuje v příloha č. 1. Konkrétně body 53, 54, 55, 56, 57 a 58 přílohy č. 1 upravují různé typy zařízení pro nakládání s odpadem, které se dělí podle převažující činnosti. Mimo tato zařízení však může být proces EIA vyžadován i při povolování dalších zařízení, ve kterých může docházet k využívání odpadu nebo k ukončování odpadového režimu. Příkladem je možné uvést např. zařízení na zpracování železných kovů (č. 18), kde je možné využívání kovového šrotu definovaného v Nařízení Rady (EU) č. 333/2011 nebo kovových odpadů, dále zařízení na výrobu

³²⁴ PRCHALOVÁ, Jana. Posuzování vlivů na životní prostředí a nový stavební zákon. Právní rozhledy, 2021, č. 23-24, s. 846-849

³²⁵ § 13 písm. g) bod 12 zák. o EIA

cementu, vápna nebo zpracování magnezitu (č. 37), kde je možné energeticky využívat odpad pro účely získání energie k pálení vápna nebo zařízení na výrobu dřevovláknitých, dřevotřískových pilinových desek nebo překližek a dýh (č. 76), kde mohou být využívány odpadní piliny a odřezky.

Parametry uvedené v příloze č. 1 k zák. o EIA nerozlišují mezi stacionárními a mobilními zařízeními pro nakládání s odpady. Při posuzování vlivů na životní prostředí mobilních zařízení pro nakládání s odpadem však může oproti stacionárním zařízením vyvstat potíže, neboť při posuzování možných vlivů je třeba vzít v potaz, že zařízení může být přemístováno. V takovém případě je třeba určit lokalitu, na kterou může mít zařízení významný vliv. Je možné se domnívat, že pokud by zařízení bylo přemístováno v rámci více lokalit, přičemž by však v žádné z lokalit provoz zařízení nepřesáhl hraniční hodnoty podle přílohy č. 1 k zák. o EIA, nepodléhalo by takové mobilní zařízení procesu EIA, a to i kdyby celkové množství zpracovaného odpadu v zařízení za rok přesáhlo hraniční hodnoty pro vedení alespoň zjišťovacího řízení, neboť takové zařízení by sice mělo vliv na více oblastí, ale nikde by působené vlivy nedosáhly takové intenzity, aby bylo odůvodněno vedení řízení o posouzení vlivů. Pokud by však mobilní zařízení pro nakládání např. s ostatním odpadem bylo umístěno na jednom určitém místě a plánovaná kapacita zpracovávaného odpadu by překročila 1500 tun ročně, bylo by již vedení zjišťovacího řízení odůvodněné. V praxi mohou takových hodnot dosáhnout např. drtiče betonu, stavební suti a jiných stavebních odpadů, velkokapacitní šrédry a jiné. Mobilní zařízení by rovněž mohlo být podrobeno posuzování vlivů v případě, že by mobilní zařízení umístěné v jedné lokalitě dosáhlo alespoň limitu pro podlimitní záměry nebo pokud by jeho provoz mohl mít vliv na některou ze soustav ochrany NATURA 2000.

Malé zařízení nebude kvůli nízké maximální kapacitě (max. 150 tun biologicky rozložitelného odpadu za rok) nikdy předmětem standardního posuzování vlivů, a to ani jako podlimitní záměr, nicméně může být předmětem posuzování vlivů v případě jeho vlivu na soustavu NATURA 2000. I takové posuzování bude však podle názoru autora velmi ojedinělé.

Je-li připravována změna již existujícího záměru dle § 4 odst. 1 písm. b) zák. o EIA, je třeba vždy posoudit, zda tato změna může mít případný vliv odlišný od již dříve posuzovaných vlivů. Změna záměru zařízení pro nakládání s odpadem může odůvodnit potřebu provedení nového posouzení vlivů i v případě, že změna spočívá i např. jen ve změně provozního řádu zařízení. V takovém případě je třeba posoudit, zda změna postupu, kterou upraví provozní řád, může mít významné dopady na životní prostředí.³²⁶

³²⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 9 As 130/2013–49, www.nssoud.cz

7.2. Významné negativní vlivy při posuzování záměrů zařízení pro nakládání s odpadem

V řízení o posouzení vlivů na životní prostředí jsou předmětem posuzování negativní vlivy záměru na životní prostředí. Tyto negativní vlivy mohou být při posuzování záměrů zařízení pro nakládání s odpadem různorodé podle typu a činnosti konkrétního zamýšleného zařízení.

Negativní vliv na životní prostředí je možné popsat jako změnu sledovaného ekologického parametru vyvolanou konkrétní aktivitou prováděnou v určité době a na určeném místě, při současném porovnání se situací, která by nastala, pokud by k této aktivitě nedošlo.³²⁷ Významným vlivem záměru je vliv, který může výrazně ovlivnit některou ze složek životního prostředí nebo který má potenciál překonat maximální přípustné limity znečištění stanovené v příslušných složkových předpisech. Negativní vlivy na životní prostředí se mohou projevit při kterékoli z fází provozu zařízení, podle těchto kritérií je možné vlivy na životní prostředí i třídít. Fázemi životnosti zařízení se rozumí výstavba, provoz a uzavření vč. případné rekultivace. V každé z těchto fází mohou působit na životní prostředí odlišné významné negativní vlivy.

Vlivy na životní prostředí mohou být přímé nebo odvozené. Přímé vlivy se projevují bezprostředně, zatímco odvozené vlivy se mohou projevit až v důsledku působení primárního přímého vlivu.³²⁸ Posouzení, zda je prověřovaný vliv významný je otázkou, ve které jsou posuzována rizika předvídaného vlivu na určitou složku životního prostředí.³²⁹ Je přitom třeba ovšem brát v potaz, že stejný vliv může v různých prostředích působit odlišným způsobem. Zařízení, které se například zřizuje v zastavěné oblasti může mít například přijatelný vliv na zdraví svých zaměstnanců, kteří tyto vlivy očekávají, ale na druhou stranu mohou mít zásadní negativní vliv na obyvatele žijící poblíž zařízení.

Negativní vlivy na životní prostředí ze zařízení pro nakládání s odpadem se mohou projevat znečištěním ovzduší, pachovou zátěží, hlukem a vibracemi, znečištěním vod, úbytkem biodiverzity, ionizujícím zářením nebo chemickým znečištěním. Zvláštní kategorií u zařízení pro nakládání s odpadem jsou rizika pro veřejné zdraví, která jsou posuzována v rámci

³²⁷ KOMÍNKOVÁ, Dana, *Environmental Impact Assessment and Application — Part 1* ☆, Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences, Elsevier, 2016, str. 1, ISBN 978-01-240-9548-9, dostupné na: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-409548-9.09718-9> (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780124095489097189>) [cit. 23. 4. 2023]

³²⁸ Příkladem odvozeného vlivu může být například úbytek biodiverzity v důsledku vibrační vycházejících ze zařízení.

³²⁹ MORRISON-SAUNDERS, Angus, 2018. *Advanced Introduction to Environmental Impact Assessment*. Elgar Advanced Introductions Ser. ISBN 978-1-78536-969-8., str. 58

procesu posuzování vlivů na veřejné zdraví (HIA). Tento proces je součástí procesu EIA nebo SEA.

V případě, že záměr zařízení pro nakládání s odpadem bude pravděpodobně mít významný vliv na některou složku životního prostředí, je zásadní intenzita tohoto vlivu. V případě, že vliv ve své odhadované intenzitě znemožňuje vyhovění žádosti oznamovatele, je možné navrhnout opatření, které může vliv nebo jeho důsledky mitigovat.

7.3. Stanovisko EIA v navazujícím řízení

Výstupem procesu EIA je závazné stanovisko EIA, které je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 SŘ a které stanoví podmínky provedení záměru. Tyto podmínky se dělí podle fází provedení záměru, při kterých se tyto podmínky plní na podmínky pro fázi přípravy záměru, realizaci (výstavbu) záměru, provozu záměru, popřípadě podmínky pro fázi ukončení provozu záměru za účelem prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace negativních vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví. Podmínka může stanovit konkrétní požadavky či úkoly při provádění záměru nebo může naopak přikázat řešit konkrétní požadavek až v navazujícím řízení. Stanovisko v takovém případě nepředjímá konečný způsob mitigace vlivu, jen určuje, že je třeba tuto otázku v navazujícím řízení řešit.

V případech, kdy je záměr posuzován jen ve zjišťovacím řízení a závěr zjišťovacího řízení je negativní, je tento negativní závěr rovněž nezbytnou přílohou žádosti o územní rozhodnutí, stavební povolení nebo povolení provozu zařízení k nakládání s odpadem.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo zanalyzovat procesy související se vznikem, provozem a rušením zařízení pro nakládání s odpadem po vstupu nového zákona o odpadech v účinnost, popsat největší změny a provázanost řízení o udělení povolení provozu zařízení pro nakládání s odpadem s řízeními vedenými podle starého a nového stavebního zákona, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zákona o integrované prevenci.

V první kapitole byly popsány souvislosti přijetí balíčku zákonů odpadového hospodářství, který tvořil i nový zákon o odpadech, a okolnosti, pro které se přijetí nových zákonů stalo nevyhnutelným. V práci bylo na tomto místě rovněž pojednáno o vlivu evropských právních předpisů na oblast odpadového hospodářství a vyjmenovány evropské předpisy, jejichž transpozice tvoří základ českého odpadového hospodářství. Přínosem této části práce je zejména podání podrobného popisu chronologie a okolností procesu přijímání balíčku odpadového hospodářství včetně peripetií legislativního procesu, pro které se některé části zákona o odpadech staly značně kontroverzními (zejm. pozměňovací návrh poslanců Antonína Staňka a Jana Zahradníka) a důvodů, pro které byl balíček i přes kontroverze přijat. V práci jsou na tomto místě rovněž popsána úskalí spojená s absencí prováděcích předpisů k zákonu o odpadech po nabytí účinnosti zákona a způsoby suplování těchto předpisů metodickým vedením Ministerstva životního prostředí. Je uveden i přehled právních předpisů, k jejichž vydání k dnešnímu dni stále nedošlo, ačkoli je právní úprava účinná již téměř dva roky.

V kapitole základní principy a instituty odpadového hospodářství byly popsány změny, ke kterým v odpadové legislativě došlo přijetím zákona o odpadech. Nejdříve bylo pojednáno o základních principech odpadového hospodářství, v jejichž pojetí došlo ke změnám s novou úpravou a dále byly popsány principy soběstačnosti a blízkosti, které mají významný přesah do procesů územního plánování, o nichž bylo pojednáno v kapitole č. 6. Kromě toho byl definován pojem odpad, jak jej chápe evropské právo a nový zákon o odpadech, zároveň byl popsán význam změny v definici oproti předchozí právní úpravě, pokud jde o pojem „zbavit se“. Kompletní pojednání o jednotlivých způsobech, jak lze definovat odpad by vydalo na samostatnou publikaci, proto se na tomto místě zejména práce věnuje zejména pravidlům v jejichž úpravě došlo ke změnám, jako je například řízení o určení, zda je předmět odpadem. S pojmem odpad souvisí úzce i pojem vedlejší produkt, jehož obsah rovněž doznal změn, kdy zákon připustil vydávání právních předpisů k určení, které věci mohou být vedlejším produktem, což je novinka oproti minulosti, kdy byl vedlejší produkt určován jen na základě obecných zákonných kritérií. Práce dále na tomto místě přehledně zpracovává problematiku katalogu

odpadů, jehož pochopení může být mnohdy obtížné. Katalog odpadů přitom plní v odpadovém hospodářství nezastupitelnou úlohu při kontrole jednotlivých odpadových toků. Vzhledem ke skutečnosti, že změny přijaté v souvislosti s novým zákonem se týkají i rozsahu vyloučení věcí z režimu zákona, byly v podkapitole oblast působnosti nového zákona o odpadech na příkladech vysvětleny výluky ze zákona o odpadech u některých věcí, které by jinak mohly být podle platné definice považovány za odpad. V této části práci je možné zejména vyzdvihnout pojednání o odpadovém režimu a ukončení odpadového režimu, kdy byl v práci komplexně popsán postup ukončení odpadového režimu, resp. provádění přechodu odpad – neodpad, včetně všech myslitelných zákonných variant a dále uveden přehled zkušeností krajských úřadů s tímto institutem. Ze zkušeností krajských úřadů bylo například zjištěno, že navzdory požadavku na co nejvyšší využívání odpadu je postup podle § 10 zákona o odpadech využíván pouze zřídka, zejména kvůli administrativním obtížím ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu. Kapitola 2 dále vysvětluje základní povinnosti původců odpadu a provozovatelů zařízení. Zvláštní důraz byl kladen na zamyšlení o důsledcích nového postupu, podle kterého si smí původci odpadu upravit původcovství smluvně. V podkapitole plány odpadového hospodářství byl vysvětlen význam a důležitost těchto plánů a popsány úlohy, které plány plní. V práci byl na tomto místě zejména intenzivně zkoumán význam plánů odpadového hospodářství pro přípravu a realizaci zařízení k nakládání s odpadem a hledána odpověď na otázku, do jaké míry mohou být tyto plány navzdory své abstraktnosti závaznými pro umístování nových zařízení. Autor na tomto místě dospěl k závěru, že ačkoliv zákon nepřikládá plánům právně závaznou formu, je třeba s ohledem na judikaturu SDEU a evropské právo považovat plány za závazné jak pro územně plánovací činnosti, tak i pro jiné povolovací procesy, například i při povolení zařízení k nakládání s odpadem. Autor se s ohledem na závěry v této podkapitole domnívá, že zákon o odpadech nenaplnuje požadavky evropského práva a jde v tomto bodě o chybu transpozice. Kromě toho bylo v této podkapitole rovněž uvažováno nad dalšími funkcemi plánů odpadového hospodářství zejm. o funkci alokační a statistické.

V kapitole zařízení pro nakládání s odpadem byl vysvětlen pojem zařízení k nakládání s odpadem. Následně práce pojednala o různých možnostech dělení těchto zařízení podle jejich vlastností a popsala i doposud neznámý způsob, jak lze tato zařízení rozdělovat podle notifikační povinnosti. V případě stacionárních a mobilních zařízení byl proveden obsáhlý výklad k jednotlivým způsobům, jakými lze v těchto dvou typech zařízení nakládat s odpadem. Pojednat o všech možných technologických způsobech, jak lze v těchto zařízeních nakládat s odpadem, není možné obsáhnout touto diplomovou prací, jejímž základním cílem, spíše než zkoumáním jednotlivých způsobů nakládání s odpadem, je zkoumání povolovacích procesů těchto zařízení,

nicméně i tak byly popsány povinnosti a způsoby nakládání s některými odpady v těchto zařízeních. Bylo pojednáno o právních režimech jednotlivých typů zařízení a o změnách, ke kterým v režimu těchto zařízení došlo díky přijetí nového zákona o odpadech. Komplexně byly na tomto místě popsány postupy, jakými lze s odpadem nakládat v malém zařízení po přijetí nového zákona o odpadech. Z oblasti mobilních zařízení byl v této části práce vyzdvihnut rozdíl mezi přepravou odpadu a provozem mobilního zařízení, jehož pochopení je nezbytné k určení, zda provoz vozidla, například tranzitního nákladního vozu, podléhá povolovacím procesům podle zákona o odpadech nebo ne, a zda provoz takového vozu bude vyžadovat povolení provozu podle zákona o odpadech.

V kapitole o administrativních nástrojích zákona o odpadech bylo pojednáno o některých základních typech administrativních nástrojů, které mají orgány veřejné správy k dispozici při povolování provozu zařízení k nakládání s odpadem. Tato kapitola představuje stěžejní oblast této diplomové práce, neboť se výrazně zaměřila na povolení provozu zařízení a další povolovací akty zákona o odpadech. Nejdříve bylo v kapitole pojednáno o jednotlivých typech povolení vydávaných dle zákona o odpadech a o tom, jak je podle názoru autora práce možné tato povolení kategorizovat. V další části bylo již popisováno zejména povolení provozu zařízení. Podrobně byly zkoumány činnosti a způsoby využití odpadu a bylo upozorněno na některé problémy nové právní úpravy, co se týče této novinky. Práce se dále komplexně zabývá všemi způsoby, jakými je možné změnit či zrušit vydané povolení provozu zařízení. Při zkoumání nového institutu revizní zprávy, na jejímž základě je možné pokračovat v provozu stacionárního zařízení, autor dospěl k závěru, že se v mnoha ohledech podobá institutu přezkumu závazných podmínek zařízení podle zákona o integrované prevenci a na základě tohoto srovnání dospěl autor práce k postupu, jak by mohly patrně za 5-6 let postupovat krajské úřady při projednávání těchto zpráv. Kromě povolení dle zákona o odpadech byly podrobně popsána i zařízení, která povolení pro svůj provoz nevyžadují. Na tomto místě se autor zejména zaměřil na rozdíl oproti starému zákonu o odpadech, který tato zařízení (provozovaná ve volném režimu) vymezoval jen velmi neurčitě. V podkapitole 4.2. Souhlas s provozem malého zařízení se autor zamýšlel nad právní povahou tohoto nového povolovacího aktu a dospěl k závěru, že se patrně přes svůj název jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Dále je v této podkapitole pojednáno o právním režimu tohoto souhlasu, kdy autor došel ohledně délky platnosti tohoto souhlasu k závěru, že patrně platí na dobu určitou, ačkoli zákon nikde přesnou délku platnosti neuvádí. Autor se na tomto místě zamýšlí nad možnými důsledky pro praxi, pokud by tento souhlas byl skutečně platný jen na dobu určitou. V dalším textu kapitoly č. 4 bylo pojednáno o specifických povolování provozu zařízení, která podléhají procesu integrované prevence a zásadní

odlišnosti řízení podle zákona o integrované prevenci od řízení o vydání povolení podle § 21 zákona o odpadech. Pojednáno bylo i významu referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách k nakládání s odpadem. Přínosem této části práce je zejména shrnutí dostupné aktuální judikatury k určení, které změny povolení provozu jsou změnami podstatnými a při jejichž provádění je třeba provést „velký proces IPPC“. Co je podstatnou a nepodstatnou změnou zákon totiž definuje jen velmi neurčitě. Nakonec byl v kapitole č. 4 popsán právní režim podkladových rozhodnutí, která vydávají orgány veřejné správy pro účely vydání navazujících rozhodnutí jako jsou vyjádření a závazná stanoviska podle zákona o odpadech. O způsobu použití těchto podkladových aktů bylo následně pojednáno v kapitole č. 5.

V kapitole o správním řízení vedeném při povolení zařízení k nakládání s odpady byly popsány postupy správních orgánů při posuzování žádostí o vydání povolení k nakládání s odpady, bylo pojednáno zejména o specifických průběhu tohoto zvláštního správního řízení oproti jiným řízením. Nejprve byl vymezen okruh účastníků tohoto řízení a zároveň bylo zkoumáno, do jaké míry lze užít starou judikaturu ke starému zákonu o odpadech k otázce, zda jsou vlastníci pozemků sousedících se zařízením účastníky řízení o vydání povolení provozu. Autor na tomto místě došel k závěru, že tato judikatura nebyla novým zákonem překonána a vlastníci dotčených pozemků zůstávají nadále účastníky těchto řízení. Dále byl v kapitole popsán průběh správního řízení o vydání povolení provozu zařízení, kde se autor práce na základě informací získaných od příslušných krajských úřadů pokusil zrekonstruovat postup úřadu při povolování zařízení k nakládání s odpadem. Na tomto místě se práce věnuje zejména otázkám správného provádění řízení včetně potřebných podkladů žádosti, ohledání zařízení, okruhu osob předvolávaných k ohledání a otázkám závazných stanovisek a vyjádření vyžadovaných coby podkladových úkonů. Je zde referováno o odlišném přístupu různých krajských úřadů při tomto řízení. Významným přínosem této části práce je zmapování nejčastějších chyb, kterých se žadatelé dopouštějí při podání žádosti o vydání povolení provozu zařízení jako např. zastaralá terminologie, špatně uváděné přehledy činností, špatně popsany technologický postup a další. Dále významný přínos představuje zmapování různé praxe krajských úřadů, které mnohdy postupují při povolování provozu zařízení různě. V podkapitole o vydání povolení se autor zamýšlí nad otázkou, zda při posouzení, zda provoz zařízení neohrozí životní prostředí, disponují krajské úřady dostatečným množstvím informací k posouzení vlivu zařízení i na jiné složky životního prostředí jako vodu či půdu, když žádný z krajských úřadů nevyžaduje žádný zvláštní podkladový akt z hlediska těchto složek. Dále je pojednáno o řízení o změnách a zrušení povolení a specifických řízení o vydání souhlasu s provozem malého zařízení.

V kapitole věnující se územnímu plánování a stavebnímu řádu v povolovacích procesech zařízení k nakládání s odpadem bylo popsáno, jaký způsobem vstupuje veřejný zájem na zajištění dostupné sítě pro nakládání s odpadem do procesů územního plánování a dále specifika řízení podle stavebního zákona při povolování terénních úprav a staveb zařízení pro nakládání s odpady. Postupy podle „starého“ stavebního zákona z roku 2006 byly komparovány s postupy „nového“ stavebního zákona z roku 2021. V části věnující se územnímu plánování byly popsány strategické záměry, jejichž umístění je vhodnější řešit na vyšších stupních územně plánovací dokumentace a dále bylo pojednáno o způsobech, jakými lze řešit v územně plánovací dokumentaci vyznačení ploch určených k nakládání s odpady. Dále byly v práci řešeny nejčastější povolovací akty, které se příkládají k žádosti o vydání povolení provozu zařízení. Nakonec byla řešena specifika kolaudačního řízení zařízení k nakládání s odpady. Jako největší přínos této části práce lze hodnotit provedenou komparaci s novým stavebním zákonem, kde autor popisuje nejdůležitější změny při povolování stavebních záměrů zařízení k nakládání s odpadem, k nimž patrně dojde v blízké budoucnosti.

V poslední kapitole bylo pojednáno o vedení procesu EIA a otázkách, na které je třeba se zaměřit při provádění procesu EIA pro záměr zařízení pro nakládání s odpadem. Podrobně byl popsán proces posuzování vlivů a pojednáno o vlivech, které nejčastěji přicházejí do úvahy při posuzování záměrů zařízení pro nakládání s odpadem a způsobech, jak se tyto vlivy projevují a podle čeho je možné je identifikovat. V kapitole byl popsán i způsob, jakým lze s výstupem procesu EIA dále nakládat v navazujícím řízení a jakým způsobem je možné řešit snížení intenzity významných vlivů. Bylo vysvětleno, že významný vliv může často být hodnocen na podkladě subjektivních kritérií.

Jako největší přínos této práce je možné vnímat alespoň malý pokus o zmapování oblasti práva životního prostředí, která prošla před nedávnou dobou významnou proměnou. Není v možnostech rozsahu diplomové práce popsat všechny otázky problematiky povolování zařízení k nakládání s odpadem, nicméně předkládaná práce se snaží alespoň v základních obrysech popsat problematiku právní úpravy odvětví odpadového hospodářství.

Přílohy

Příloha č. 1

Materiály, pro jejichž zpracování krajské úřady povolily provádět ukončení odpadového režimu podle § 10 zákona o odpadech:

Krajský úřad	Získaný výrobek
Magistrát Hlavního města Prahy	Betonové recykláty Dřevní štěrka
Krajský úřad Libereckého kraje	Molitany Produkty ze dřeva
Krajský úřad Ústeckého kraje	Výrobky ze dřeva
Krajský úřad Plzeňského kraje	Lisované balíčky s textilem Dřevní štěrka jako mulčovací materiál pro krajinářské účely Dřevní štěrka jako palivo Regranuláty polymerů – technických plastů
Krajský úřad Jihomoravského kraje	Speciální výrobky ze dřeva Odpadní slévárenské písky využívané k otryskání kovových součástek
Krajský úřad Pardubického kraje	Netkané textilie Polystyreny
Krajský úřad Karlovarského kraje	Žáruvzdorné vyzdívky v pecích
Krajský úřad Jihočeského kraje	Výrobky ze dřeva a štěrky
Krajský úřad Královéhradeckého kraje	Výrobky ze dřeva
Krajský úřad Olomouckého kraje	Plastové granuláty z PE, PP, PET, HD, LDPE, HDPE a PS
Krajský úřad Zlínského kraje	Výrobky z plastového odpadu Pryže a pneumatiky Organická rozpouštědla

Příloha č. 2

Přehled povolovacích aktů podle zákona o odpadech

Zařízení provozované ve volném režimu	
Zákonné zakotvení:	§ 21 odst. 3 zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech § 95 odst. 1 zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech Příloha č. 4 k zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech
Vyžadováno u:	Zařízení určených k využívání odpadu uvedených v příloze č. 4 k zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech
Provozní řád zařízení vyžadován:	Ne
Příslušný správní orgán:	Krajský úřad (pro podání ohlášení zahájení provozu)
Účastníci povolovacího řízení:	----
Stanovisko KHS:	Ne

Zařízení provozované na základě povolení provozu zařízení	
Zákonné zakotvení:	§ 21 odst. 2 zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech § 22–27 zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech Příloha č. 2; 3; 5 a 6 k zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech
Vyžadováno u:	Zařízení určeného ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu, které není malým zařízením dle § 11 odst. 2 písm. e) zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech, není uvedeno v příloze č. 4 k zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech a není uvedeno v příloze č. 1 k zák. č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci
Provozní řád zařízení vyžadován:	Ano
Příslušný správní orgán:	Krajský úřad
Účastníci povolovacího řízení:	Provozovatel zařízení Vlastník zařízení (není-li zároveň provozovatel) Obec (u stacionárních zařízení) (fakultativně) Dotčení vlastníci pozemků sousedících se zařízením (fakultativně) Dotčená veřejnost ve formě spolku (na základě zák. č. 100/2001 Sb. o EIA)
Stanovisko KHS:	Ano

Zařízení provozované na základě souhlasu s provozem malého zařízení	
Zákonné zakotvení:	§ 21 odst. 3 zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech § 64 odst. 2 a 3 zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech Příloha č. 3 k zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech
Vyžadováno u:	Stacionárních zařízení pro úpravu a využití biologicky rozložitelného odpadu, které zpracovává biologicky rozložitelný odpad pro jednu zakládku v množství nepřekračujícím 20 tun, pokud celkové roční množství zpracovaného biologicky rozložitelného odpadu nepřekračuje 150 tun,
Provozní řád zařízení vyžadován:	Ano
Příslušný správní orgán:	Obecní úřad obce s rozšířenou působností
Účastníci povolovacího řízení:	Žadatel (fakultativně) Dotčení vlastníci pozemků sousedících se zařízením
Stanovisko KHS:	Ne

Zařízení provozované na základě integrovaného povolení	
Zákonné zakotvení:	Zák. č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci
Vyžadováno u:	Zařízení k nakládání s odpadem vyjmenovaných v příloze č. 1 k zák. č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci
Provozní řád zařízení vyžadován:	Ano
Příslušný správní orgán:	Krajský úřad Ministerstvo životního prostředí (u zařízení s přeshraničním vlivem)
Účastníci povolovacího řízení:	Provozovatel zařízení Vlastník zařízení (není-li provozovatelem) Obce a kraj na jejichž území má být zařízení umístěno (fakultativně) dotčená veřejnost ve formě spolku (fakultativně) zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory
Stanovisko KHS:	Ano

Seznam použitých zkratk

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

Rámcová směrnice (o odpadech) - Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic

Zák. o VUŽ – zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů

SZO – zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech („starý zákon o odpadech“), ve znění pozdějších předpisů

EIA – proces posuzování vlivů na životní prostředí

HIA – proces posuzování vlivů na veřejné zdraví

Zák. o EIA – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

NStavZ – zákon č. 283/2021 Sb. stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

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

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí

SFŽP – Státní fond životního prostředí

TAP – tuhá alternativní paliva

POH – plán(y) odpadového hospodářství

POH ČR – Plán odpadového hospodářství České republiky

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

KrWG – Kreislaufwirtschaftsunterschützungs-gesetz – německý spolkový zákon o podpoře oběhového hospodářství

SŘ – zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

ISPOP – integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností

O/N – ostatní/nebezpečný odpad

BRO – biologicky rozložitelný odpad

BRKO – biologicky rozložitelný komunální odpad

ZEVO – zařízení k energetickému využití odpadu

MZ – Ministerstvo zemědělství

MV – Ministerstvo vnitra

KHS – krajská hygienická stanice

IPPC – integrovaná prevence („integrated prevention and pollution control“)

Zák. o IPPC – zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů

SŘS – zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

ISOH – Integrovaný systém odpadového hospodářství

BAT – nejlepší dostupné techniky („best available techniques“)

BREF – referenční dokument o nejlepších dostupných technikách

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

ZOPK – zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

LANK, Tomáš. Obchodování s odpady podle nového zákona o odpadech: možnosti a nové povinnosti nejen pro původce odpadů. Praha: Verlag Dashöfer, 2021. ISBN 978-80-7635-081-6.,

DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal a STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2.,

DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal a STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 2. dopl. a rozšř. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-498-1.,

DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal a STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.,

MALČEKOVÁ, Hana a Vlastimil ŠIMEK. Průvodce odpadovým hospodářstvím: praktická příručka. Praha: Linde Praha, 2014. Praktická právnická příručka. ISBN 978-80-7201-905-2.,

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.,

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.,

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.,

CHALOUPKOVÁ, Alena. Právní aspekty ochrany přírody a krajiny při umístování staveb pozemních komunikací. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v nakladatelství Eva Rozkotová, 2022. ISBN 978-80-87488-51-5.,

KURAŠ, Mečislav. Odpady a jejich zpracování. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2014. ISBN 978-80-86832-80-7.,

VAN CALSTER, Geert. EU waste law. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2015, xxxi, 391. ISBN 978-0-19-871978-6.,

STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN isbn978-80-879-75-85-5.,

Správní procesy v právu životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5362-5.,

JUNGA, Petr, Tomáš VÍTĚZ a Petr TRÁVNÍČEK. Technika pro zpracování odpadů. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2015. ISBN 978-80-7509-207-6.,

MORRISON-SAUNDERS, Angus, 2018. Advanced Introduction to Environmental Impact Assessment. Elgar Advanced Introductions Ser. ISBN 978-1-78536-969-8.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Odpady online: Základní zpráva podle IPPC [online]. [cit. 2023-07-30] Dostupné z: <https://odpady-online.cz/zakladni-zprava-podle-ippc/>.

Referenční dokument pro zpracování odpadů [online] [cit. 2023-07-30] Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/prumysl/prumysl-a-zivotni-prostredi/ippc-integrovana-prevence-a-omezovani-znecisteni/referencni-dokumenty-bref/2017/1/BREF-WT.pdf>.

Referenční dokument pro spalování odpadů [online] [cit. 2023-07-30] Dostupné z: https://www.mpo.cz/assets/cz/prumysl/ippc-integrovana-prevence-a-omezovani-znecisteni/referencni-dokumenty-bref/2021/10/2021_10_01-BREF-WI_KV.pdf.

GINTER, J. Zmizely tisíce tun nebezpečného odpadu. In: Novinky.cz [online]. Praha: Borgis, ©2015, 16. října 2015 3:30 [cit. 2023-03-07]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-zmizely-tisice-tun-nebezpecneho-odpadu-329011>

3. Seznam použitých odborných článků

PRCHALOVÁ, Jana. Posuzování vlivů na životní prostředí a nový stavební zákon. Právní rozhledy, 2021, č. 23-24

SOLDATOVÁ Anna. 2022. Obec Čeperka v referendu odmítla výstavbu ZEVO. Odpady: Odborný časopis pro odpadové hospodářství a ekologii. Praha: Economia, a.s. ISSN 1210-4922.

PETRMICHL, Václav. Právní aspekty ukládání nápravných opatření dle nového zákona č. 541/2020 Sb. o odpadech. České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2001, roč. 21, č. 63, ISSN 1213-5542.

HANÁK, Jakub. 2011. Co je odpadem podle evropské a české legislativy? Časopis pro právní vědu a praxi 19(3): ISSN: 1210-9126 (tištěné)

KOMÍNKOVÁ, Dana, Environmental Impact Assessment and Application — Part 1☆. Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences. Elsevier. 2016. ISBN 978-01-240-9548-9, dostupné na: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-409548-9.09718-9> (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780124095489097189>) [cit. 23. 4. 2023]

4. Seznam použitých evropských právních předpisů

Smlouva o fungování Evropské unie

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic

Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech

Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. 6. 2006 o přepravě odpadů.

Nařízení komise č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic

Nařízení Rady (EU) 2017/997 ze dne 8. června 2017, kterým se mění příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, pokud jde o nebezpečnou vlastnost HP 14 „ekotoxický“

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. října 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu)

Nařízení Komise (EU) č. 715/2013, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy měděný šrot přestává být odpadem

Nařízení Komise (EU) č. 1179/2012, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy skleněné střepy přestávají být odpadem

Nařízení Rady (EU) č. 333/2011, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy určité typy kovového šrotu přestávají být odpadem

5. Seznam použitých národních právních předpisů

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

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

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

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 255/2012 Sb. kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, , ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. , ve znění pozdějších předpisů,
Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, , ve znění pozdějších předpisů,
Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů,
Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 8/2021 Sb., Katalog odpadů
Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 130/2019 Sb., o kritériích, při jejichž splnění je asfaltová směs vedlejším produktem nebo přestává být odpadem, ve znění pozdějších předpisů,
Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 474/2000 Sb., o stanovení požadavků na hnojiva, ve znění pozdějších předpisů,
Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů,
Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů,
Nařízení Hlavního města Prahy č. 10/2016 Sb. Hl. m. Prahy, pražské stavební předpisy, ve znění pozdějších předpisů,
Vyhláška Ministerstva vnitra č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění pozdějších předpisů,
Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov, ve znění pozdějších předpisů,

Německý zákon o podpoře oběhového hospodářství, Kreislaufwirtschaftsgesetz nebo Kreislaufwirtschaftsunterschützungs-gesetz, ve znění pozdějších předpisů

6. Seznam použité judikatury

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10,

Rozsudek SDEU ze dne 7. září 2004, Paul van de Walle, C-1/03,

Rozsudek SDEU ze dne 9. července 1992, Komise Evropských společenství proti Belgickému království, C-2/90,

Rozsudek SDEU ze dne 8. září 2005, Komise Evropských společenství proti Španělskému království, C-416/02

Rozsudek SDEU ze dne 28. března 1990, Zanetti a další, C-359/88,

Rozsudek SDEU ze dne 18. dubna 2002, Palin Granit Oy, C-9/00

Rozsudek SDEU ze dne 1. dubna 2004, Commune de Braine-le-Château (C-53/02) a Michel Tillieut a ostatní (C-217/02) vs. Région wallonne,

Rozsudek SDEU ze dne 7. března 2013, Lapin Luonnonsuojelupiiri, C-358/11,

Rozsudek SDEU ze dne 2. června 2022, FCC vs. Česká republika, C-43/21,

Rozsudek SDEU ze dne 15. ledna 2004, Saetti Order, C-235/02

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2909/2013 Sb. NSS,

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2021, č. j. 10 A 75/2020–41,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2020, č. j. 10 As 451/2019-37,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2022, č. 4383/2022 Sb. NSS,

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2022 čj. 15 A 124/2020–58

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2022, čj. 10 A 116/2016-215

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007-113, (č. 1764/2009 Sb. NSS.)

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2021, čj. 29 A 24/2020-154,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011 č.j. 2 As 60/2011-101,

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113, (č. 1764/2009 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2020 č. j. 8 As 103/2019-32 (č. 4125/2021 Sb. NSS),

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 9 As 130/2013–49,

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2013, č. j. 6 As 68/2012,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2013, č. j. 1 Afs 61/2013–43, č. 2909/2013 Sb. NSS.

7. Seznam ostatních zdrojů

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz;

Ministerstvo životního prostředí: Metodický pokyn MŽP ze dne 7. 7. 2021, č. j. MZP/2021/720/3403 o odstraňování odpadů vzniklých v důsledku mimořádné události (tornáda), dostupný na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodicky_pokyn_tornado/\\$FILE/OODP-Metodicky_pokyn_MZP_Tornado_final-07072021.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodicky_pokyn_tornado/$FILE/OODP-Metodicky_pokyn_MZP_Tornado_final-07072021.pdf) [cit. dne 12. 11. 2022]

Ministerstvo životního prostředí: Metodický pokyn MŽP pro krajské úřady k povolování zařízení pro nakládání s odpady ze dne 31. 7. 2011, čj. 3/2011/mp VěMŽP. Dostupné z: <https://www-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6m27nvyf65tfnv5haljq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search> [7. 7. 2023]

Cyrkl, 2021, Webinář: nový zákon o odpadech, YouTube video Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=0CuCDYSfdjE> [cit. 5. 4. 2023]

Navrhované znění zákona č. 541/2020 Sb. odpadech předložené Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR včetně pozměňovacích návrhů, dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=676&CT1=0> [cit. 7. 3. 2023]

Předkládací zpráva do meziresortního připomínkového řízení návrhu zákona o odpadech č. 541/2020 Sb., zpracovaná MŽP, dostupná na: https://akcr.cz/data_ak/16/l/pr/Odpady.pdf [cit. 7. 3. 2023]

Zveřejněný návrh textu zamýšleného zákona o odpadech před vstupem do meziresortního připomínkového řízení: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_tz090227odpady/\\$FILE/zakon_odpady_navrh.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_tz090227odpady/$FILE/zakon_odpady_navrh.pdf) [cit. 7. 3. 2023]

Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů, č. 185/2001 Dz

Neformální písemné sdělení Mgr. Veroniky Hoffmanové, referentky oddělení technické ochrany prostředí, odbor životního prostředí, Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 13. 3. 2023

Rozhovor s Ing. Janem Maršákem, ředitelem odboru odpadů MŽP, Praha, dne 2. 2. 2023

Neformalizované písemné sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, oddělení technické ochrany životního prostředí ze dne 24. 4. 2023, sdělení vedeno Krajským úřadem Jihomoravského kraje pod sp. zn. S-JMK 39173/2023 OŽP/Jar

Neformální písemné sdělení Ing. Lenky Vavrečkové, referentky oddělení ovzduší a odpadů odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 18. 4. 2023

Neformální písemné sdělení Ing. Zdeňky Šturmové, referentky oddělení ochrany ovzduší a odpadového hospodářství odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 14. 3. 2023

Neformální písemné sdělení Ing. Lukáše Klímy, referenta oddělení ochrany ovzduší a nakládání s odpady odboru životního prostředí, zemědělství a lesnictví Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 21. 3. 2023

Sdělení Krajského úřadu Olomouckého kraje, č. j. KUOK 34089/2023, sp. zn. KÚOK/31272/2023/OŽPZ/7044 ze dne 30. 3. 2023

Sdělení podle zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, vydané Krajským úřadem Plzeňského kraje dne 24. 3. 2023, vedené pod č. j. PK-ŽP/4564/23

Rozhovor ze dne 13. 6 2023 s Mgr. Jiřím Šimkem, referentem odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Ústeckého kraje.

Neformální sdělení Mgr. Jiřího Šimka, referenta odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 14. 4. 2023

Sdělení Krajského úřadu Královehradeckého kraje na žádost podle zák. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí č. j. KUKHK-10722/ZP/2023/Vy ze dne 9. 3. 2023

Neformální sdělení Ing. Andrey Williams, specialistky odpadového hospodářství oddělení integrovaného povolování a odpadového hospodářství, odboru ochrany prostředí Magistrátu Hlavního města Prahy ze dne 28.3.2023

Neformální sdělení Ing. Miriam Kubišové, vedoucí oddělení technické ochrany prostředí a energetiky, oddělení technické ochrany prostředí a energetiky, odboru životního prostředí a zemědělství Zlínského kraje ze dne 20. 3. 2023

Ministerstvo životního prostředí: Metodický pokyn odboru odpadů a odboru ochrany vod MŽP k nakládání s obsahy bezodtokých jímek odpadních vod v souladu s vodním zákonem č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech ze dne 22. března 2021, Č.j.: MZP/2021/720/1240

E-mailová korespondence s bývalým senátorem Ing. Ladislavem Kosem

Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce

Název

Nová právní úprava odpadového hospodářství

Abstrakt

Tématem diplomové práce je problematika nové právní úpravy odpadového hospodářství. Hlavním cílem práce je rozebrat a podrobit kritické analýze změny, k nimž došlo při povolování zařízení určených k nakládání s odpadem po přijetí balíčku odpadového hospodářství, který nabyl účinnosti 1. ledna 2021.

Po úvodu práce obsahuje přehled základních právních pojmů zákona o odpadech s popisem jejich významu pro odvětví odpadového hospodářství. Stěžejní část diplomové práce je věnována povolovacím aktům, jejichž vydání je podmínkou provozu zařízení k nakládání s odpadem. Za účelem zevrubného popisu této problematiky je v práci nejdříve pojednáno o jednotlivých typech zařízení k nakládání s odpadem. Diplomová práce porovnává práva a povinnosti provozovatelů těchto zařízení podle úpravy „starého“ a „nového“ zákona o odpadech. Na to navazuje pojednání o jednotlivých povolovacích aktech vydávaných podle zákona o odpadech. V této části je pojednáno o způsobech jejich vydávání, obsahu a souvisejících aplikačních problémech, které při povolování zařízení přinesla nová právní úprava odpadového hospodářství.

Dále jsou v práci popsána specifika správních řízení vedených při vydávání, změnách a při rušení povolovacích aktů správními orgány vykonávajícími státní správu na úseku odpadového hospodářství. V této části jsou rovněž popsány zkušenosti a postupy krajských úřadů v řízeních o vydání povolení provozu zařízení vedených podle nového zákona o odpadech. Práce se dále věnuje specifickým procesům územního plánování zařízení k nakládání s odpadem a povolování staveb a stavebních záměrů těchto zařízení, vedených podle stavebního zákona, včetně změn, ke kterým v této problematice došlo přijetím „nového“ stavebního zákona. V neposlední řadě je v práci pojednáno i o zvláštních postupech procesu posuzování vlivů na životní prostředí při povolování záměrů zařízení k nakládání s odpadem.

Klíčová slova: odpad, zákon o odpadech, povolení

Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce

Title

New legislation on waste management

Abstract

The topic of the thesis is the issue of the new legislation on waste management. The main objective of the thesis is to analyse and critically examine the changes that have taken place in the permitting of waste management facilities following the adoption of the waste management legislative package that came into force on 1st January 2021.

After an introduction, the thesis provides an overview of the basic legal concepts of the Act on Waste with a description of their relevance to the waste management industry. The main part of the thesis is devoted to the permitting acts, the issuance of which is a condition for the operation of waste management facilities. To describe this issue in detail, the thesis first discusses the different types of waste management facilities. The thesis compares the rights and obligations of the operators of these facilities under the "old" and "new" Waste Act. This is followed by a discussion of the various permits issued under the Waste Act. In this part, the methods of their issuance, their content and the related implementation problems brought by the new waste management legislation in the permitting of facilities are discussed.

The thesis also describes the specifics of the administrative procedures conducted in the issuance, amendment, and revocation of permits by administrative authorities exercising state administration in waste management. This section also describes the experience and procedures of regional authorities in proceedings for the issue of permits for the operation of facilities under the new Act on Waste. The work also focuses on the specifics of the processes of spatial planning of waste management facilities and the permitting of construction and building plans of such facilities, conducted under the Construction Act, including the changes that have occurred in this topic with the adoption of the "new" Construction Act. Finally, the paper also discusses the specific procedures of the environmental impact assessment process for permitting waste management facility projects.

Key words: waste, Act on waste, permits