

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Jakub Mehl**

**Provozování kolektivního systému podle zákona  
o výrobcích s ukončenou životností**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 16. 8. 2023

## **Prohlášení**

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 232 853 znaků včetně mezer.



Jakub Mehl

V Praze dne 16. 8. 2023

## **Poděkování**

Rád bych poděkoval JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za vedení této diplomové práce a za veškeré podněty a doporučení, které mi vždy ochotně poskytovala. Rovněž bych chtěl poděkovat JUDr. Sabině Falteiskové, Ph.D., s níž jsem mohl zvolené téma prodiskutovat. Děkuji jí také za úvodní vedení této diplomové práce. Velké poděkování patří JUDr. Petře Mirovské a JUDr. Mgr. Tomášovi Sequensovi, kteří mě oblasti kolektivních systémů zasvětili. JUDr. Petře Mirovské vděčím především za možnost kdykoliv konzultovat odborné otázky.

## Obsah

Úvod.....	1
1. Přístup k právní úpravě odpadového hospodářství .....	4
1.1. Vývoj právní úpravy.....	5
1.2. Právo Evropské unie.....	8
1.3. Platná právní úprava v České republice .....	13
1.4. Dílčí shrnutí .....	18
2. Výrobci a jejich relevantní povinnosti .....	19
2.1. Vymezení výrobců.....	20
2.2. Vymezení povinností.....	23
2.2.1. Zpětný odběr .....	23
2.2.2. Informování konečného uživatele a osvětová činnost .....	28
2.2.3. Evidenční a ohlašovací povinnosti.....	31
2.3. Dílčí shrnutí .....	32
3. Pojem kolektivního systému .....	33
3.1. Relevantní východiska kolektivního plnění povinností výrobců .....	33
3.2. Historie právní úpravy kolektivních systémů v České republice .....	35
3.3. Srovnání fungování kolektivních systémů .....	39
3.4. Dílčí shrnutí .....	40
4. Kolektivní systém podle ZVUŽ .....	43
4.1. Řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému.....	43
4.1.1. Podmínky pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému.....	44
4.1.1.1 Podmínky týkající se korporátních aspektů .....	45
4.1.1.2 Podmínky týkající se společníků kolektivního systému .....	50
4.1.1.3 Podmínky týkající se záruk řádného provozování kolektivního systému.....	52
4.1.2. Rozhodnutí o žádosti o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému .....	55
4.2. Provozování kolektivního systému.....	55
4.2.1. Omezení provozovatele kolektivního systému .....	56
4.2.2. Právní postavení výrobců.....	61
4.2.3. Povinnosti související se zajišťováním kolektivního plnění.....	63
4.2.4. Hospodaření kolektivního systému.....	68
4.3. Kontrola a sankce .....	71
4.4. Srovnání s dřívější právní úpravou .....	72
5. Zhodnocení právní úpravy.....	75
5.1. Právní úprava řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému.....	76
5.2. Právní úprava plnění relevantních povinností výrobců .....	78

5.3. Právní úprava provozování kolektivního systému.....	81
5.4. Shrnutí hodnocení právní úpravy .....	83
Závěr.....	85
Seznam zkratek .....	89
Seznam použitých zdrojů .....	90
Seznam příloh.....	98
Abstrakt .....	104
Abstract .....	105

## Úvod

Oblast odpadového hospodářství považuji s ohledem na nedávnou rekodifikaci odpadové legislativy za vysoce aktuální, neboť účinnost přijatých zákonů nastala teprve před dvěma lety, přičemž jejich přechodná ustanovení počítají s pozdějším nabytím účinnosti některých právních institutů.

Takovým případem je provozování kolektivního systému podle zákona č. 542/2020, o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVUŽ“), dle jehož přechodného ustanovení může být kolektivní systém provozován podle dřívější právní úpravy do 31. 12. 2022, později jen za předpokladu, že provozovatel podal v této lhůtě žádost o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému dle nové právní úpravy.<sup>12</sup> Provozování kolektivního systému dle nové právní úpravy je skutečně otázkou živou, protože praktické problémy s ní spojené teprve budou vyvstávat.

Řádné nakládání s elektroodpadem a odpadními bateriemi, akumulátory a pneumatikami považuji za společensky velmi důležité téma zejména z důvodu kombinace stále narůstajícího množství vybraných výrobků na trhu a přetrvávající ne zcela dostatečné informovanosti veřejnosti o fungování zpětného odběru, a to navzdory skutečnosti, že tyto výrobky představují jednak významný potenciální zdroj znečištění životního prostředí, ale zároveň i nezanedbatelný zdroj cenného materiálu.

Legislativa na úrovni Evropské unie oba zmíněné atributy vybraných výrobků reflektuje, a proto v souladu s konceptem rozšířené odpovědnosti akcentuje roli výrobců vybraných výrobků, na které klade zvýšené požadavky. Pro výrobce může být nicméně plnění uložených povinností velmi obtížné ekonomicky i fakticky, tudíž je jim umožněno plnění povinností v rámci organizovaných celků. Konkrétní právní úprava je ponechána vnitrostátnímu právu členských států.

V České republice jsou uvedená unijní východiska provedena ZVUŽ, který zavádí vlastní právní úpravu plnění povinností výrobců v rámci kolektivního systému. Na jedné straně obsahuje podrobný výčet striktních podmínek a povinností, které musí právnická osoba splňovat již v momentu podání žádosti, ale především pak po celou dobu provozování kolektivního systému. Na straně druhé by klade důraz na provádění informační a osvětové činnosti ze strany provozovatele kolektivního systému.

---

<sup>1</sup> § 142 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>2</sup> Ponechávám stranou výjimku stanovenou pro kolektivní systém zajišťující výhradně plnění povinností provozovatelů solárních elektráren, jejichž součástí jsou solární panely uvedené na trh do 1. ledna 2013.

Právě způsobilost a dostatečnou kvalitu právní úpravy kolektivních systémů považuji za základní předpoklad úspěšného přechodu na oběhové hospodářství jakožto vytyčeného cíle. Provozovatelům kolektivních systémů je svěřena značná environmentální odpovědnost. Přesto mezi laickou veřejností i v odborných kruzích veřejností panuje velmi omezený zájem o tuto problematiku, což dokládá mimo jiné nedostatek odborných publikací. Z těchto důvodů jsem si zvolil provozování kolektivního systému podle ZVUŽ za téma své diplomové práce, neboť bych tuto právní úpravu rád podrobil kritickému pohledu a pokusil se vyhodnotit, zdali v současné podobě může být náležitým rámcem ke splnění deklarovaných cílů. Svým výstupem bych rád přispěl k budoucím diskusím ohledně nedokonalostí právní úpravy.

Cílem diplomové práce je komplexní zpracování tématu a vytvoření uceleného obrazu o fungování kolektivních systémů včetně zhodnocení této právní úpravy zahrnující posouzení, zdali může přispět k přechodu na oběhové hospodářství. K tomu je nezbytné přiblížit celý vývoj oblasti odpadového hospodářství i s ohledem na právo Evropské unie, což přispěje k pochopení nynější specifické a velmi úzce pojaté úpravy výrobků s ukončenou životností. Další dílčí cíle spočívají v seznámení čtenářů s konceptem rozšířené odpovědnosti výrobce a navazujícím vymezením relevantních povinností výrobců. Pro analýzu fungování kolektivního systému dle platné právní úpravy je nezbytné zohlednění východisek tohoto způsobu plnění povinností výrobců. Dílčím cílem je také porovnání právní úpravy kolektivního systému jednak s dřívější právní úpravou, ale též s právní úpravou kolektivního systému dle jiných zákonů. V neposlední řadě je cílem práce konfrontovat smysl a účel právní úpravy s dostupnými daty od orgánů veřejné moci.

Z hlediska metodologie je třeba opětovně předeslat, že ohledně ZVUŽ není k dispozici dostatečné množství odborné literatury, ale ani aplikovatelné judikatury. Tyto zdroje jsou využity v okrajové míře. Práce naopak vychází z obecných principů vztahujících se ke konceptu rozšířené odpovědnosti výrobců, z legislativy Evropské unie, především pak z důvodové zprávy, ze které jsou čerpány pohnutky vedoucí zákonodárce k přijetí příslušné právní úpravy. Kromě údajů z veřejně dostupných zdrojů jsou některá reálná data opatřena od Ministerstva životního prostředí cestou práva na informace.

První kapitola této diplomové je věnována odpadovému hospodářství jako celku. V první řadě v této kapitole vymezují ústřední pojmy odpadového hospodářství, ale zároveň shrnuji pozadí nynější právní úpravy, což vede k porozumění aktuálnímu stavu. Při analýze pozadí právní úpravy přihlížím primárně ke kontextu jejího vývoje a k unijním východiskům, která vyžadovala promítnutí do tuzemského práva. Současně i stručně přibližuji obecnou právní

úpravu obsaženou v zákoně č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“).

Ve druhé kapitole se zaměřuji již na samotné povinnosti výrobců vybraných výrobků, jejichž plnění jim ZVUŽ ukládá. Zde podrobně přibližuji koncept rozšířené odpovědnosti výrobců, současně také vymezuji, koho ZVUŽ za výrobce považuje. Rozebírám též jednotlivé povinnosti.

Jádro této diplomové práce představuje třetí a čtvrtá kapitola. Ve třetí kapitole věnuji pozornost obecnému přehledu plnění povinností v kolektivním systému. Uvádím v ní teoretická východiska této právní entity a unijní zdroje právní úpravy, jež zákonodárce ovlivnily. Poukazuji i na jiné právní předpisy, které se zřízením kolektivních systémů počítají. V části věnované komparaci přibližuji přístupy jednotlivých členských států a poukazuji i na globální kontext plnění povinností v kolektivním systému. Čtvrtá kapitola pojednává o kolektivního systému dle ZVUŽ. Zaměřuji se v ní předně na řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému, posléze i na vlastní provozování kolektivního systému a s tím spjaté dílčí aspekty. Obsahuje také srovnání s dřívější právní úpravou.

V poslední kapitole se právní úpravu kolektivního systému shrnuji a kriticky vyhodnocuji, zdali je schopná dostát premisám vyjádřeným v důvodové zprávě. Rovněž identifikuji problematické pasáže způsobující výkladové a aplikační problémy. V neposlední řadě se pokouším nabídnout konkrétní podněty k novelizaci.

## 1. Přístup k právní úpravě odpadového hospodářství

Odpadové hospodářství představuje v současné době jeden z klíčových aspektů, který umožňuje zajištění základních lidských potřeb jako pitné vody, přístřeší, potravin, energie a dopravy.<sup>3</sup> V obecné rovině lze odpadové hospodářství charakterizovat jako souhrn aktivit od sběru po zpracování odpadu či jeho následné odstranění.<sup>4</sup> Z obdobné definice vychází i česká právní úprava, která pod pojmem odpadového hospodářství rozumí činnost zaměřenou na předcházení vzniku odpadu, na nakládání s odpadem, na následnou péči o místo, kde je odpad trvale uložen, zprostředkování nakládání s odpady a kontrolu těchto činností.<sup>5</sup> Oblast odpadového hospodářství spadá do působnosti Ministerstva životního prostředí.<sup>6</sup> Soubor právních předpisů upravující odpadové hospodářství se řadí do odvětví práva životního prostředí.<sup>7</sup>

Z uvedených informací vyplývá, že ústředním pojmem odpadového hospodářství je „odpad“. Organizace spojených národů definuje odpad jako materiál, který není prvotním produktem, pro který nemá původce další využití z hlediska své vlastní výroby, přeměny nebo spotřeby, a jehož se chce zbavit.<sup>8</sup> Platná právní úprava vymezuje odpad jako movitou věc, které se osoba zbavuje, má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.<sup>9</sup>

Odpady představují negativní externalitu vznikající při téměř veškerých lidských činnostech. Vzhledem k tomu, že odpady byly odjakživa považovány za nechtěné produkty, bývaly historicky většinou odkládány do životního prostředí, přičemž jednotlivé složky životního prostředí jsou schopny odpady vstřebávat jen do určité míry. Množství odkládaného odpadu do životního prostředí nicméně narůstá, zároveň však stoupá i nebezpečnost jeho vlastností, čímž dochází ke snižování absorpční schopnosti. Tyto skutečnosti vyvolávají nejen ekologické, ale rovněž ekonomické problémy, s nimiž se musí společnost vyrovnávat.<sup>10</sup>

Účelem právní úpravy odpadového hospodářství je vytvoření podmínek pro zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a zdraví lidí a trvale udržitelného využívání přírodních zdrojů předcházením vzniku odpadů a nakládáním s nimi v souladu s hierarchií

---

<sup>3</sup> WILSON, David C., a kol. *Global Waste Management Outlook* [online]. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2015, s. 2. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.unep.org/resources/report/global-waste-management-outlook>

<sup>4</sup> BILITEWSKI, Bernd, HÄRDTLE, Georg, MAREK, Klaus. *Waste management*. New York: Springer, 1997, s. 11. ISBN 978-3-540-59210-5.

<sup>5</sup> § 3 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>6</sup> § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> KRECHT, Jaroslav. K některým základním pojmům práva odpadového hospodářství. *Právní rozhledy*, 1995, č. 2 s. 49.

<sup>8</sup> United Nations Statistics Division. *Environment Statistics* [online]. 2016. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://unstats.un.org/unsd/environmentgl/default.asp>

<sup>9</sup> § 4 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>10</sup> SOBOTKA, Michal. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 423. ISBN 978-80-7400-338-7.



odpadového hospodářství.<sup>11</sup> Hierarchie odpadového hospodářství reprezentuje nástroj oběhového hospodářství zaměřený na zmnožení životních cyklů jednotlivých materiálů a věcí.<sup>12</sup> V tomto ohledu hraje zásadní roli zařazování odpadů dle kategorie a druhu.<sup>13</sup>

Posouzení současné právní úpravy vybraných výrobků coby specifického segmentu odpadového hospodářství je možné jen při zohlednění kontextu, ve kterém se legislativa vyvíjela. V první řadě je proto nutné zrekapitulovat vývoj vnitrostátních právních předpisů, zároveň však musí být vzata na zřetel též unijní právní úprava, která současnou vnitrostátní právní úpravu ovlivnila minimálně stejnou měrou, ne-li zásadněji.

### 1.1. Vývoj právní úpravy

Rozvoj společnosti jako celku odnepaměti souvisel se zlepšováním hospodářské situace. Z tohoto důvodu téměř každé společenství vyžadovalo zajištění ekonomického rozvoje a průběžné zvyšování produkce. Odpady jakožto negativní externality neodmyslitelně spjaté s tímto jevem byly po velmi dlouhou dobu přehlíženy. Jejich likvidace probíhala, pokud možno, co nejnadhějši a nejlevnějši cestou. Odpady byly tudíž ponechávány v přírodě, případně byly spalovány nedokonalými technologiemi bez jakýchkoliv ekologických či bezpečnostních standardů, a kvůli tomu svou toxicitou či jinými závadnými vlastnostmi představovaly citelné ohrožení nejen životního prostředí, ale i člověka.<sup>14</sup>

Situace se začala měnit ve druhé polovině 20. století. Po druhé světové válce následoval velmi dynamický rozvoj průmyslu související s nárůstem hospodářské produkce, což vedlo k expanzi mezinárodního obchodu v globálním měřítku. V tomto období proto také vstoupila do popředí ochrana životního prostředí a nezbytnost přijetí odpovídající právní regulace.<sup>15</sup> Za významný milník v oblasti odpadového hospodářství lze označit přijetí zákona o odpadech ve Spojených státech amerických z roku 1965.<sup>16</sup> Nelze opomenout zmínit též přijetí zákona o odpadech ve Spolkové republice Německo v roce 1972.<sup>17</sup> Oba tyto „průkopnické“ zákony se

---

<sup>11</sup> § 1 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k zákonu o odpadech, s. 151.

<sup>13</sup> § 6 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>14</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. In: DUDOVÁ, Jana a kol. *Právo životního prostředí*. 3. díl. 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 10. ISBN 978-80-210-4299-5.

<sup>15</sup> BELL, Stuart a kol. *Environmental law*. 9. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 463. ISBN 978-0198748328.

<sup>16</sup> SINGH, Gaurav K, GUPTA, Kunal, CHAUDHARY, Shashank. Solid Waste Management: Its Sources, Collection, Transportation and Recycling. *International Journal of Environmental Science and Development*, 2014, roč. 5, č. 4, s. 347. ISSN 2972-3698.

<sup>17</sup> SCHIMMELPFENG, Lutz, GESSENICH, Stefan. *Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Neue Regelungen und Anforderungen*. Berlin: Springer, 1997, s. 51. ISBN: 978-3540617020.

však vztahovaly primárně na likvidaci odpadů a neupravovaly nakládání s odpady komplexně v souladu s hierarchií odpadového hospodářství.

Oblast odpadů byla v českém právním řádu až do roku 1991 upravena naprosto nedostatečným způsobem. Výslovnou právní úpravu nakládání s odpady neobsahoval žádný zákon, nepřímo se k odpadům vztahoval pouze zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění účinném do 31. 12. 1991, jenž vyžadoval pouze v obecné rovině vytváření zdravých životních podmínek.<sup>18</sup> Na základě tohoto zákona vydalo Ministerstvo zdravotnictví vyhlášku č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, ve znění účinném do 5. 3. 1998. Vyhláška vyžadovala, aby se místa a zařízení pro shromažďování tekutých a pevných odpadů a způsob jejich odstraňování, zneškodňování a využití volila tak, aby půda nebyla nadměrně zatížena z hlediska biologického, chemického nebo fyzikálního a aby nebyla snížena její samočistící schopnost.<sup>19</sup> Některé další zákony rovněž obsahovaly okrajovou zmínku o odpadech, nicméně tato právní úprava byla naprosto marginální.<sup>20</sup>

Za první komplexní právní úpravu na území tehdejší České a Slovenské Federativní republiky v oblasti odpadového hospodářství lze považovat zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 1997. Jednalo se o zákon rozsahem relativně krátký, proto i samotná právní úprava nebyla dostatečně podrobná a konkrétní. Obsahoval nicméně první zákonnou definici odpadu i odpadového hospodářství. Vymezoval základní povinnosti při nakládání s odpady a současně akcentoval nezbytnost ochrany životního prostředí. Značná část této úpravy byla věnována dovozu, vývozu a tranzitní přepravě odpadů, což vzhledem k úsporné zbylé úpravě působilo neproporčně. Uvedený zákon zakotvoval dvě kategorie odpadů, a to zvláštní odpad a nebezpečný odpad, nepřímo pojednával také o komunálním odpadu. Vzhledem k tomu, že tento zákon vymezoval vůbec první povinnosti pro původce odpadů, počítal v přechodném ustanovení s pravomocí orgánu státní správy stanovit těmto osobám zvláštní podmínky po nezbytnou dobu, v níž své povinnosti nebyly schopné plnit.<sup>21</sup>

V pořadí druhým zákonem upravujícím oblast odpadového hospodářství byl zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2001. Zákonodárce v důvodové zprávě zdůraznil roli oboru nakládání s odpady jakožto dynamicky se rozvíjejícího průmyslového odvětví. Za důvody rekonstrukce označil především nezbytnost doplnění či úpravy do té doby platného zákona o odpadech, a to zejména s ohledem na nové tržní podmínky, přijetí

---

<sup>18</sup> Článek II ve spojení s § 1 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění účinném do 31. 12. 1991.

<sup>19</sup> § 16 písm. a) vyhlášky č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, ve znění účinném do 5. 3. 1998.

<sup>20</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. In: DUDOVÁ, Jana, op. cit. sub 14, s. 11.

<sup>21</sup> § 15 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 1997.

České republiky do Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, ale i z důvodu přípravy právního řádu na vstup do Evropské unie.<sup>22</sup> Tento zákon již definoval odpad jako „movitou věc“, definici odpadového hospodářství naopak vůbec neobsahoval. Jako další kategorii odpadu zavedl odpad komunální. Jeho úprava dopadala také na obaly. Katalog povinností veškerých subjektů působících v rámci odpadového hospodářství byl obsáhlejší a konkrétnější, současně zaváděl i některé ekonomické nástroje ochrany životního prostředí (například finanční rezervu na rekultivaci skládky a asanaci po ukončení jejího provozu).

Třetím právním předpisem upravujícím oblast odpadového hospodářství byl zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech“). Do té doby platný a účinný zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2001, se ve světle legislativy Evropské unie jevil jako nekompatibilní s požadavky komunitárního práva. Ačkoliv byl již daný zákon přijímán za účelem urychlení přípravy vstupu České republiky do Evropské unie, řada jeho ustanovení obsahovala závažné rozdíly a nepřesnosti (např. již v případě samotné definice odpadu).<sup>23</sup> Uvedené nedostatky ve spojení s problematickými ekonomickými nástroji nakládání s komunálním odpadem se zákonodárce v té době rozhodl řešit cestou přijetí nového zákona. Zákonodárce zvolil duální právní úpravu pro odpady a obaly, ohledně kterých byl přijat stále platný a účinný zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obalech“).

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech přinesl zásadní posun v pojetí odpadu, na který přestalo být nahlíženo pouze jako na druhotnou surovinu, která má být odstraněna, ale v souladu s unijní právní úpravou začala být vyzdvihována možnost jeho využití jakožto materiálu. Za tímto účelem zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech upravoval proces, kdy některé druhy odpadu přestávají být odpadem.<sup>24</sup> Již ze systematiky vyplývá, že důraz byl kladen především na řádné nakládání s odpady v souladu s jejich zařazením a na minimalizaci potenciálních rizik způsobených nakládáním s nebezpečným odpadem. Z tohoto důvodu zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech především zpřesnil výčet povinností vztahujících se k nakládání s odpadem, zejména s odpadem nebezpečným, přičemž elementární zásadou byla odpovědnost původců odpadu. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech zavedl také nové subjekty v rámci odpadového hospodářství, např. výrobce, právnickou osobu oprávněnou k provozování kolektivního systému či

---

<sup>22</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 125/1997 Sb., o odpadech, s. 1.

<sup>23</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2001 Sb., o odpadech, s. 60.

<sup>24</sup> § 3 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

odpadového hospodáře. Tato diferenciacie opět podtrhuje nezbytnost zvláštního nakládání s nebezpečnými odpady.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech nepracoval s pojmem vybraných výrobků či výrobků s ukončenou životností ve smyslu ZVUŽ. Přesto se těmito vybranými odpady věcně zabýval, neboť zavedl právní úpravu vztahující se k elektrickým a elektronickým zařízením, bateriím nebo akumulátorům, solárním panelům, pneumatikám i autovrakům. Právní úprava byla nicméně oproti ZVUŽ mnohem více rozříštěná. Obsahovala totiž obecná ustanovení vztahující se ke všem odpadům, dále relativně autonomní ustanovení dopadající pouze na příslušný vybraný odpad a v neposlední řadě společná ustanovení vztahující ke všem vybraným odpadům. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech nicméně souhrnně ukládal výrobcům všech těchto výrobků povinnost zajišťovat zpětný odběr, přičemž tato povinnost mohla být plněna v rámci kolektivního systému<sup>25</sup>, konkrétně od roku 2005 pro elektrozařízení, od roku 2009 pro baterie nebo akumulátory, od roku 2013 pro solární panely a konečně od roku 2015 pro pneumatiky.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech za dobu své 19leté účinnosti doznal několik desítek novelizací, a proto se stal značně komplikovaným a nepřehledným. Nedokázal výstižně reflektovat stále rozšiřující se požadavky unijní regulace především v oblasti vybraných výrobků. Tato nedostatečná flexibilita zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech zapříčinila nezbytnost rozdělení právní úpravy odpadového hospodářství do dvou zákonů – obecného zákona o odpadech a zvláštního zákona upravující specifickou kategorii výrobků s ukončenou životností. Tento záměr deklaroval zákonodárce již v roce 2015 s tím, že připravované zákony měly dle původně stanoveného výhledu nabýt účinností 1. 1. 2018.<sup>26</sup>

## 1.2. Právo Evropské unie

Počátky legislativy Evropské unie v oblasti odpadového hospodářství lze datovat k roku 1973, kdy došlo ke schválení prvního akčního programu pro životní prostředí, v němž se členské státy zavázaly ke společnému postupu a harmonizaci v této oblasti.<sup>27</sup> Následně byla přijata směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, která byla v platnosti více než 30 let. Tato rámcová směrnice členskými státy uložila, aby přijaly vhodná opatření na podporu prevence, recyklace a zpracování odpadů, na získávání druhotných surovin a případně energie a jakéhokoli jiného postupu umožňujícího opětovné použití odpadů, a aby též přijaly potřebná opatření, jimiž zajistí, že odpady budou odstraňovány bez ohrožení lidského zdraví a bez

---

<sup>25</sup> § 31 odst. 1 písm. c), § 38a odst. 3 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

<sup>26</sup> Koncepční změny v odpadové legislativě. Právní rozhledy, 2016, č. 22, s. 2.

<sup>27</sup> SOBOTKA, Michal. In: DAMOHORSKÝ, Milan, op. cit. sub 10, 424.

poškození životního prostředí.<sup>28</sup> Náklady na odstranění odpadu měl v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ nést původce odpadu nebo výrobce výrobku.<sup>29</sup> Následovalo přijetí celé řady dalších aktů sekundárního práva.<sup>30</sup> Tyto akty nejsou buď určující z hlediska platné právní úpravy v České republice, anebo by překračovaly zaměření této diplomové práce.

Za další, pro současnou vnitrostátní právní úpravu již relevantní, mezník lze označit přijetí rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí (dále jen „akční program“). Akční program se vztahoval na období od roku 2002 do roku 2012 a jako jednu ze čtyř prioritních oblastí označil zajištění udržitelného hospodářství s přírodními zdroji a odpady.<sup>31</sup> Vycházel z předpokladu, že využívání neobnovitelných zdrojů, jako jsou kovy, minerály a uhlovodíky, a z toho plynoucí produkce odpadů, mají značný dopad na životní prostředí a lidské zdraví. Rovněž se předpokládalo, že při zachování tehdejších spotřebních a výrobních způsobů budou vyprodukované odpady, jejichž nezanedbatelnou část tvoří nebezpečné odpady, představovat stále významnější množství.<sup>32</sup> Za účelem prevence takového stavu v případě nemožnosti nahrazení nebezpečných látek alternativními látkami apeloval akční program na nezbytnost zajištění uzavřených okruhů, v nichž je povinností výrobců nešetrných produktů zajistit sběr, zpracování a recyklaci vzniklých odpadů. Akční program také deklaroval sjednocení cílů a priorit ve věci zamezování vzniku odpadů v integrované výrobní politice, aby bylo možno stanovit a realizovat řešení umožňující snížení obsahu nebezpečných látek ve výrobcích, prodloužit jejich životnost, usnadnit jejich recyklaci a opětovné využití, to vše v souladu s hierarchií odpadového hospodářství.<sup>33</sup> Těchto cílů mělo být dle akčního programu dosaženo přijetím nových či změnou stávajících právních předpisů o odpadech.<sup>34</sup>

V návaznosti na akční program byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ). Důvodem jejího přijetí bylo neustále rostoucí množství odpadních elektrických a elektronických zařízení na území a jejich nedostatečná recyklace.<sup>35</sup> Směrnice zavedla rozšířenou odpovědnost výrobců, která dopadala do sféry sběru, zpracování, využití

<sup>28</sup> Čl. 3 a 4 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, ve znění účinném do 16. 5. 2006.

<sup>29</sup> Čl. 11 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, ve znění účinném do 16. 5. 2006.

<sup>30</sup> KRUŽÍKOVÁ, Eva. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře Petr Šauer, 1997, s. 170-172. ISBN: 9788090216822.

<sup>31</sup> SOBOTKA, Michal. In: DAMOHORSKÝ, M., op. cit. sub 10, s. 425.

<sup>32</sup> Centrum pro otázky životního prostředí UK. *Souhrn návrhu 6. akčního plánu pro životní prostředí Evropské unie* [online]. Praha [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.czp.cuni.cz/knihovna/6EAP/6AP/default.htm>

<sup>33</sup> Čl. 8 akčního programu.

<sup>34</sup> Čl. 3 akčního programu

<sup>35</sup> Bod 7 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), ve znění účinném do 14. 2. 2014.

a environmentálně šetrného odstraňování odpadních elektrických a elektronických zařízení. Vůbec poprvé bylo pracováno s konceptem kolektivního systému, neboť směrnice vyžadovala, aby členské státy umožnily výrobcům plnění povinností právě v rámci kolektivního systému.<sup>36</sup>

Na základě akčního programu byla dále přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech. Směrnice byla nicméně svým obsahem poměrně krátká a nezpůsobila dosažení cílů definovaných akčním programem. Za nejzásadnější nedostatek bylo označeno její nezohlednění celého životního cyklu výrobků a materiálů, neboť se vztahovala pouze k fázi odpadu.<sup>37</sup> Nereflektovala tedy premisu hierarchie odpadového hospodářství, podle níž má být odpad vnímán i z hlediska své hospodářské hodnoty.

V zájmu jasnosti a srozumitelnosti proto byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen „směrnice o odpadech“). Důvodem jejího přijetí byla především nezbytnost upřesnění klíčových pojmů a zavedení koncepce, která dopadá na celý životní cyklus výrobku, a s tím související zasazení se o přiblížení Evropské unie „recyklační společnosti“.<sup>38</sup>

Směrnice o odpadech skutečně zahrnuje podrobný seznam definic, z nichž za zmínku stojí vymezení pojmů „odpad“, „původce odpadu“ a „opětovného použití“. Odpadem směrnice rozumí jakoukoliv látku nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil.<sup>39</sup> Pod pojmem „původce odpadu“ pak směrnice chápe jakoukoliv osobu, při jejíž činnosti vznikají odpady, nebo osobu, která provádí předzpracování, směšování nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení těchto odpadů.<sup>40</sup> Konečně opětovným použitím směrnice o odpadech rozumí jakýkoliv postup, kterým jsou výrobky nebo jejich části které nejsou odpadem znovu použity pro tentýž účel, pro který byly původně určeny.<sup>41</sup>

Směrnice o odpadech zavádí hierarchii způsobů nakládání s odpady. V tomto ohledu má přednost předcházení vzniku odpadů, následuje příprava k opětovnému použití, recyklace, jiné využití a v poslední řadě jejich odstranění. V souladu s těmito prioritami jsou pak jednotlivé způsoby nakládání s odpady ve směrnici upraveny. Pozornost si zasluhuje konkrétně úprava procesu, kdy odpad přestává být odpadem, která umožňuje převedení předmětu nebo látky z režimu odpadu zpět do svého původního životního cyklu. Významným institutem je zavedení

---

<sup>36</sup> Čl. 5 odst. 2 písm. c), čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), ve znění účinném do 14. 2. 2014.

<sup>37</sup> Bod 8 preambule směrnice o odpadech.

<sup>38</sup> Bod 8 a 28 preambule směrnice o odpadech.

<sup>39</sup> Čl. 3 odst. 1 směrnice o odpadech.

<sup>40</sup> Čl. 3 odst. 5 směrnice o odpadech.

<sup>41</sup> Čl. 3 odst. 13 směrnice o odpadech.

rozšířené odpovědnosti výrobce, která dopadá jak do sféry přijímání vrácených výrobků a odpadu, který zůstává po použití těchto výrobků, tak se týká i následného nakládání s odpadem a související finanční odpovědnosti.<sup>42</sup>

Odpovídající harmonizační vnitrostátní právní předpisy měly členské státy povinnost přijmout do 12. 12. 2010. Téhož data také pozbyla platnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech.

Kategorizace odpadů je pak stanovena v rozhodnutí Komise ze dne 3. května 2000, kterým se nahrazuje rozhodnutí 94/3/ES, kterým se stanoví seznam odpadů podle čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech, a rozhodnutí Rady 94/904/ES, kterým se stanoví seznam nebezpečných odpadů ve smyslu čl. 1 odst. 4 směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadech.

Z pohledu této práce jsou podstatné tři směrnice týkající se výrobků s ukončenou životností. Jde o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností (dále jen „směrnice o vozidlech“), směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) (dále jen „směrnice o OEEZ“) a směrnicí 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 (dále jen „směrnice o bateriích a akumulátorech“). Jejich společným průsečíkem je snaha o zajištění minimální úrovně sběru veškerých výrobků uvedených na trh.

Směrnice o vozidlech ukládá členským státům povinnost zavést systém sběru všech vozidel s ukončenou životností. Členské státy mají také přijmout nezbytná opatření, aby všechna vozidla s ukončenou životností byla předána do autorizovaných zpracovatelských zařízení, přičemž provozovatelé autorizovaných zpracovatelských zařízení mají být dle směrnice oprávněni udělovat osvědčení o likvidaci vozidla. Tyto osoby mají mít současně povinnost od vlastníka či posledního držitele bez jakýchkoliv výdajů přijmout vozidlo s ukončenou životností, i v případě, že má nulovou nebo zápornou hodnotu. Veškeré náklady, případně jejich podstatná část, související s těmito opatřeními, mají být hrazeny ze strany výrobců.<sup>43</sup>

Pokud jde o odpadní elektrická a elektronická zařízení, směrnice o OEEZ je již druhou směrnicí regulující tento druh výrobků, neboť nahradila směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ). Aktuální směrnice o OEEZ zavazuje členské státy především k přijetí opatření

---

<sup>42</sup> Podrobněji o ní pojednávám ve druhé kapitole.

<sup>43</sup> Čl. 5 směrnice o vozidlech.

týkajících se tříděného sběru. V případě odpadních elektrických a elektronických zařízení mají členské státy zřídit systémy, které umožní konečným držitelům a distributorům vracet tento odpad z domácností přinejmenším bezplatně. Sběrná zařízení mají být dostupná a přístupná adekvátně hustotě obyvatelstva.<sup>44</sup> Směrnice o OEEZ dopadá i na náležité zpracování a následné využití zpětně odebraných odpadních elektrických a elektronických zařízení. Tyto činnosti mají být financovány ze strany výrobců.<sup>45</sup> Směrnice o OEEZ umožňuje výrobcům své povinnosti plnit samostatně, anebo se zapojit do kolektivního systému.<sup>46</sup>

Směrnice o bateriích a akumulátorech primárně upravuje zákaz uvádět na trh některé baterie a akumulátory s určitým nebezpečným materiálovým složením.<sup>47</sup> Cílem této směrnice je rozšíření odděleného sběru odpadních baterií a akumulátorů a minimalizace odstraňování baterií a akumulátorů jako směsný komunální odpad, s cílem dosáhnout vysoké míry recyklace všech odpadních baterií a akumulátorů.<sup>48</sup> Z tohoto důvodu mají členské státy zavést vhodné systémy sběru, které umožní konečným uživatelům odkládat odpadní přenosné baterie nebo akumulátory na dostupném sběrném místě, opět adekvátně hustotě obyvatelstva.<sup>49</sup>

Poslední tendence Evropské unie směřují k posílení oběhového hospodářství, jehož cílem je prodloužení životního cyklu produktů a minimalizace odpadu.<sup>50</sup> Jak vyplývá z výše uvedeného přehledu, jde o koncepci, kterou Evropská unie dlouhodobě prosazuje. V roce 2018 došlo k přijetí tzv. balíčku oběhového hospodářství představovaném čtyřmi směrnicemi. Jmenovitě se jedná o směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/849 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních; směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/850 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů; směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech; a o směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/852 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech. Jejich společným záměrem je snižování skládkování odpadu za současného navyšování podílu

---

<sup>44</sup> Čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o OEEZ.

<sup>45</sup> Čl. 12 odst. 1 směrnice o OEEZ.

<sup>46</sup> Čl. 5 odst. 2 písm. d), čl. 8 odst. 3 a čl. 12 odst. 3 směrnice o OEEZ.

<sup>47</sup> Čl. 4 směrnice o bateriích a akumulátorech.

<sup>48</sup> Čl. 7 směrnice o bateriích a akumulátorech.

<sup>49</sup> Čl. 8 směrnice o bateriích a akumulátorech.

<sup>50</sup> STAHEL, Walter R. The circular economy. *Nature*, 2016, roč. 531, č. 7595, s. 435. ISSN 1476-4687.



recyklovaného odpadu. Zároveň mají stimulovat výrobce k produkci ekologických výrobků.<sup>51</sup> V koncepční rovině byl k otázce oběhového hospodářství v roce 2020 přijat akční plán.<sup>52</sup>

Z hlediska očekávatelných změn unijní legislativy lze poukázat na návrh nařízení o bateriích, který je v současné době v legislativním procesu. Evropská unie se z důvodu stoupajícího významu baterií, ale i z důvodu jejich negativních vlivů na životní prostředí, rozhodla tuto oblast upravovat přímo aplikovatelným právním předpisem. Návrh je postaven primárně na třech pilířích, kterými jsou udržitelnost, bezpečnost a označování. V případě udržitelnosti se počítá například se stanovením uhlíkové stopy baterie nebo obsahem recyklovatelného materiálu, u označování je vymezena široká škála informací, kterými musí být baterie opatřeny (prostřednictvím QR kódu, který k daným informacím poskytuje přístup). Nadále má být dle návrhu umožněno výrobcům plnit své povinnosti v kolektivním systému.<sup>53</sup>

Dále je nutné zmínit návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice o OEEZ. Návrh reaguje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 1. 2022 ve věci C-181/201, v němž soud prohlásil za neplatnou část ustanovení, které stanoví, že výrobci musí nést financování nákladů na sběr, zpracování, využití a environmentálně šetrné odstraňování odpadu z fotovoltaických panelů uvedených na trh mezi 13. srpnem 2005 a 13. srpnem 2012. Podle Soudního dvora Evropské unie jde o neodůvodněnou zpětnou účinnost, neboť směrnice vstoupila v platnost až v roce 2012.

### 1.3. Platná právní úprava v České republice

Právní úprava odpadového hospodářství je vystavěna na celé řadě právních principů, které v podstatné míře vychází z práva Evropské unie, což zákonodárce výslovně přiznává.<sup>54</sup> Z tohoto důvodu vychází současná právní úprava z obdobných právních principů, na kterých spočíval zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech. Právní principy mnohdy nebývají v právní úpravě výslovně vyjádřeny, ale je nutné je dovozovat z příslušných právních předpisů.<sup>55</sup> Přesto sehrávají podstatnou úlohu ať již při tvorbě legislativy, která by měla z důvodu vnitřní bezrozpornosti

<sup>51</sup> Evropský parlament. *Účinné využívání zdrojů a oběhového hospodářství* [online]. Brusel [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/cs/FTU\\_2.5.6.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/cs/FTU_2.5.6.pdf)

<sup>52</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Nový akční plán pro oběhové hospodářství – Čistší a konkurenceschopnější Evropa.

<sup>53</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o bateriích a odpadních bateriích, o zrušení směrnice 2006/66/ES a o změně nařízení (EU) 2019/1020 [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM%3A2020%3A798%3AFIN>

<sup>54</sup> Důvodová zpráva k zákonu o odpadech, s. 152.

<sup>55</sup> SOBOTKA, Michal. Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady. In: PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno, Masarykova Universita, 2005, s. 139. ISBN 9788021036291.

právního řádu existující principy respektovat, případně též během interpretace či aplikace práva, kdy mohou pomáhat překlenovat právní mezery.

Vzhledem k tomu, že je princip trvale udržitelného rozvoje vůdčím právním principem celého práva životního prostředí, promítá se též do oblasti odpadového hospodářství. Tento princip je v poměrech odpadového hospodářství modifikován principem oběhového hospodářství, jehož cílem je minimalizování množství využívaných zdrojů za současné prevence vzniku odpadu.<sup>56</sup> Dílčí principy, ze kterých platná právní úprava vychází, princip oběhového hospodářství rozvádí a konkretizují. Jedná se o princip prevence, princip odpadu jako zdroje, princip rozšířené odpovědnosti výrobce<sup>57</sup>, princip „znečišťovatel platí“, zásada soběstačnosti a blízkosti a zásada „neškodit“.<sup>58</sup>

Pro oblast nakládání s výrobky s ukončenou životností považuji (s výjimkou principu rozšířené odpovědnosti výrobce) za stěžejní princip prevence. Vzhledem ke skutečnosti, že každý téměř člověk disponuje hned několika vybranými výrobky, může neinformované nakládání s výrobky s ukončenou životností z důvodu jejich materiálového složení způsobovat naprosto zásadní zdroj znečišťování životního prostředí. Předcházením vzniku odpadu se toto riziko zásadním způsobem snižuje. V tomto ohledu se domnívám, že jsou mimořádně důležité osvětové kampaně, jejichž prostřednictvím jsou především spotřebitelé motivováni k přijetí osobní odpovědnosti, což vede k řádnému nakládání s výrobky s ukončenou životností. Díky tomu mohou spotřebitelé přispívat ke zmnožování životních cyklů vybraných výrobků, a tedy naplňovat cíl oběhového hospodářství.

Princip odpadu jako zdroje znamená, že se k produktu na konci jeho životnosti stále přistupuje jako ke statku, který může v důsledku opětovného využití nadále vytvářet určitou hodnotu.<sup>59</sup> Princip se projevuje zejména v hierarchii odpadového hospodářství, podle níž představuje odstranění odpadu až nejzazší variantu. Princip „znečišťovatel platí“ vyjadřuje požadavek, aby náklady na odstraňování odpadů nesl primárně držitel odpadu.<sup>60</sup> V oblasti vybraných výrobků dochází jeho modifikaci prostřednictvím principu rozšířené odpovědnosti výrobce. Principy soběstačnosti a blízkosti jsou na sebe navzájem navázané. Podle nich platí, že

---

<sup>56</sup> VELENTURF, Anne P. M., PURNELL, Phil. Principles for a sustainable circular economy. *Sustainable Production and Consumption*. 2021, č. 27, s. 1437. ISSN 2352-5509.

<sup>57</sup> Tento právní princip je pro účely této diplomové práce klíčový. Věnuji se mu ve druhé kapitole.

<sup>58</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024 s výhledem do roku 2035 (1. Aktualizace 2021)* [online]. Praha. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://portal.cenia.cz/eiasea/download/U0VBX01aUDI5NEtfb3puYW1lbmlfMTg0NDU5ODM0MjUxMTI4NDUwNS5wZGYMZP294K\\_oznameni.pdf](https://portal.cenia.cz/eiasea/download/U0VBX01aUDI5NEtfb3puYW1lbmlfMTg0NDU5ODM0MjUxMTI4NDUwNS5wZGYMZP294K_oznameni.pdf)

<sup>59</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Odpady jako zdroje* [online]. Praha, 2016. [cit. 2023-08-15] Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/DF318BF6895A668FC1257F94002B3A22/\\$file/SOTPR\\_Obehove-hospodarstvi\\_20160413.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/DF318BF6895A668FC1257F94002B3A22/$file/SOTPR_Obehove-hospodarstvi_20160413.pdf)

<sup>60</sup> Bod 1 a 26 preambule směrnice o odpadech.

odpad má být využíván nebo odstraňován co nejbližší místu jeho vzniku, přičemž k těmto činnostem by mělo docházet primárně již na území příslušného státu, případně na území Evropské unie.<sup>61</sup> Na těchto východiscích je konstruována hustota sítě míst zpětného odběru, kdy možnost odevzdání výrobku s ukončenou životností má být pro konečné uživatele dostupná. Všemi uvedenými principy by měl být současně naplňován princip „neškodit“, podle něhož mají být eliminovány veškeré negativní vlivy odpadů, což má zajistit řádné nakládání.

Nad rámec principů vypočtených Ministerstvem životního prostředí bych rád doplnil ještě jeden princip, který se v případě nakládání s výrobky s ukončenou životností uplatňuje. Je jím princip ekonomické stimulace, podle něhož by mělo být ekologické chování i ekonomicky výhodné.<sup>62</sup> Konkrétně se projevuje povinností výrobců zajistit na vlastní náklady zpětný odběr vybraných výrobků, respektive možností konečného uživatele bezplatně odevzdat vybraný výrobek na místo k tomu určené. Naopak pokud by byli koneční uživatelé nuceni na zpětný odběr vynakládat vlastní finanční prostředky, bylo by pro ně ekonomicky výhodnější chovat se neekologickým způsobem. Dále se tento princip objevuje u institutu ekomodulace, jejíž podstatou je stanovování recyklačního poplatku v závislosti na environmentální zátěži výrobku.<sup>63</sup>

V současné době je oblast odpadového hospodářství upravena primárně zákonem o odpadech. Zákon o odpadech v úvodu vyjmenovává druhy odpadu, na které nedopadá vůbec, a druhy odpady na které dopadá subsidiárně pouze v tom rozsahu, v jakém není nakládání s odpadem upraveno zvláštním právním předpisem. Takovým případem jsou zejména výrobky s ukončenou životností, jejichž specifika upravuje ZVUŽ.<sup>64</sup> Oba zákony nabyly účinnosti dne 1. ledna 2021. Dalšími speciálními právními předpisy jsou zákon o obalech, zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a rovněž zákon č. 243/2022 Sb., o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o plastových výrobcích“).

Platná právní úprava však není unijním právem ovlivněna jen v rovině principů. Zákon o odpadech je implementačním právním předpisem, proto je jeho podstatná část promítnutím směrnice o odpadech. Nezbytnost rekonstrukce odpadového hospodářství vyplynula z přijetí novelizující směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018,

---

<sup>61</sup> Čl. 16 směrnice o odpadech.

<sup>62</sup> VÍCHA, Ondřej, „Princip znečišťovatel platí“ z právního pohledu. Praha: Linde, 2014, s. 25, ISBN 978-80-7201-947-2.

<sup>63</sup> Blíže k ekomodulaci ve čtvrté kapitole.

<sup>64</sup> § 2 zákona o odpadech

kteřou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech. Tato směrnice má zajistit přiblížení se k oběhovému hospodářství.<sup>65</sup>

Z tohoto důvodu zákon o odpadech fakticky přejímá naprostou většinu unijních definic. Nejpodstatnější rozdíl je patrný u pojmu „odpad“, jehož zákon o odpadech na rozdíl od unijní právní úpravy nedefinuje jako „předmět nebo látku“, nýbrž jako „movitou věc“. Byť toto vymezení odpadu je předmětem dlouhodobých akademických diskusí<sup>66</sup>, zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu o odpadech uvádí, že užití pojmu movitá věc je uchopitelnější, neboť umožňuje, aby se pravidla pro nakládání s odpady nevztahovala na případy, kdy to není vhodné, aniž by bylo nezbytné nastavovat další vyloučení z působnosti zákona o odpadech. Jako příklad důvodová zpráva uvádí nemovité věci či lidské tělo nebo jeho části.<sup>67</sup> Sluší se dodat, že odpad jako movitou věc definuje i řada dalších členských států Evropské unie.<sup>68</sup>

Pro účely názornějšího posouzení, zdali určitá movitá věc představuje odpad, zavádí zákon o odpadech dvě interpretační vodítka a možnost jednoznačného deklaratorního rozhodnutí ze strany správního orgánu. Zaprvé zakotvuje vyvratitelnou domněnku, že osoba má úmysl zbavit se movité věci, pokud tuto věc není možné používat k původnímu účelu.<sup>69</sup> Zadruhé pak popisuje situace, ve kterých má osoba povinnost se movité věci zbavit.<sup>70</sup> V pochybnostech je dána pravomoc krajského úřadu k rozhodnutí, zdali je movitá věc odpadem, či nikoliv. Řízení lze zahájit na žádost vlastníka movité věci nebo osoby, která prokáže právní zájem, nebo z moci úřední.<sup>71</sup>

Zákon o odpadech obsahuje v souladu s principem prevence obecné ustanovení, dle něhož je každý povinen při své činnosti předcházet vzniku odpadu, omezovat jeho množství a nebezpečné vlastnosti.<sup>72</sup> Podle hierarchie odpadového hospodářství zakotvuje možnost ukončení odpadového režimu, kdy odpad přestane být odpadem, splní-li stanovená kritéria.<sup>73</sup>

Dále jsou v zákoně o odpadech upraveny povinnosti dle osobní působnosti. Předně se jedná o povinnosti každého, které zavazují všechny fyzické i právnické osoby. Dále jde o povinnosti, které dopadají na původce odpadu, jímž zákon o odpadech rozumí každého, při jehož činnosti vzniká odpad; právnickou nebo podnikající fyzickou osobu, která provádí úpravu

---

<sup>65</sup> Důvodová zpráva k zákonu o odpadech, s. 146.

<sup>66</sup> ELIÁŠ, Karel. Věc jako pojem soukromého práva. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 4, s. 119. ISSN 1210-6410.

<sup>67</sup> Tamtéž.

<sup>68</sup> SOBOTKA, Michal. Odpad: Skutečně jen věc movitá? In: DAMOHORSKÝ, Milan. *Pocita Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, Csc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovi, 2007. s. 169. ISBN 978-80-85889-85-7.

<sup>69</sup> § 4 odst. 2 zákona o odpadech.

<sup>70</sup> § 4 odst. 3 zákona o odpadech.

<sup>71</sup> § 4 odst. 4 zákona o odpadech.

<sup>72</sup> § 12 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>73</sup> § 10 odst. 1 zákona o odpadech.

odpadů nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení odpadu; nebo obec od okamžiku, kdy osoba odloží odpad na místo obcí k tomuto účelu určenému.<sup>74</sup> Také se jedná např. o povinnosti provozovatele zařízení nebo provozovatele skládky.

Současně zákon o odpadech obsahuje ustanovení ohledně jednotlivých způsobů nakládání s odpady, tedy ohledně jeho soustředování, skladování a sběru; úpravy; využití; odstranění; obchodování a přepravy.<sup>75</sup> Podstatná část zákona o odpadech vymezuje nakládání s vybranými kategoriemi odpadu, z nichž nejvýznamnější je komunální odpad.<sup>76</sup> Taktéž stěžejní ustanovení se týkají vedení průběžné evidence a ohlašování, čímž se má dosáhnout nejen kontrolovatelnosti plnění povinností, ale také možnosti zpětně identifikovat osoby v případě podezření na trestnou činnost.<sup>77</sup> Zákon o odpadech počítá taktéž s koncepčním nástrojem v podobě plánů odpadového hospodářství a ekonomickým nástrojem, kterým je poplatek za ukládání odpadů na skládku.<sup>78</sup>

K provedení zákona o odpadech vydalo Ministerstvo životního prostředí vyhlášku č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů. Dále společně s Ministerstvem zdravotnictví vydalo vyhlášku č. 8/2021 Sb., o katalogu odpadů a posuzování vlastností odpadů (Katalog odpadů), ve znění pozdějších předpisů. Samotný katalog odpadů, který vymezuje druh odpadu, podle něhož se odpad zařazuje, tvoří přílohu této vyhlášky.

Zvláštním zákonem ve vztahu k zákonu o odpadech je ZVUŽ, neboť se vztahuje na nakládání s odpady z vybraných výrobků, jimiž rozumí elektrozařízení, baterie nebo akumulátory, pneumatiky nebo vozidla.<sup>79</sup> Výrobkem s ukončenou životností je vybraný výrobek, který se stal odpadem.<sup>80</sup> Zákonodárce v důvodové zprávě uvedl, že předmětem právní úpravy je regulace obsahu nebezpečných látek ve vybraných výrobcích, prevence vzniku odpadů z vybraných výrobků, regulovaný zpětný odběr či sběr výrobků s ukončenou životností s cílem zajistit co největší podíl jejich opětovného použití a recyklace a zvláštní pravidla pro nakládání s výrobky s ukončenou životností včetně jejich využití a odstranění. V této souvislosti poznamenal, že ZVUŽ také sjednocuje a komplexně upravuje pravidla pro vznik a fungování kolektivních systémů, jejichž úprava byla z pohledu zákonodárce zejména v oblasti elektrozařízení zcela nedostatečná.<sup>81</sup>

---

<sup>74</sup> § 5 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>75</sup> Část druhá, hlava V zákona o odpadech.

<sup>76</sup> Část druhá, hlava VI zákona o odpadech.

<sup>77</sup> Důvodová zpráva k zákonu o odpadech, s. 148-149.

<sup>78</sup> Část čtvrtá a část pátá zákona o odpadech.

<sup>79</sup> § 3 odst. 1 písm. a) ZVUŽ.

<sup>80</sup> § 3 odst. 1 písm. b) ZVUŽ.

<sup>81</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 103.

Vzhledem k tomu, že jednotlivé povinnosti výrobců a způsoby jejich plnění jsou podrobně popsány v následující kapitole, nepovažují za praktické je na tomto místě vypočítávat.

Za účelem provedení některých ustanovení ZVUŽ vydalo Ministerstvo životního prostředí vyhlášku č. 16/2022 Sb., o podrobnostech nakládání s některými výrobky s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška k ZVUŽ“).

Ministerstvo životního prostředí pravidelně publikuje řadu metodických pokynů týkajících se plnění povinností výrobců dle ZVUŽ, jimiž má poskytnout určitá výkladová vodítka.<sup>82</sup> Byť se jedná o právně nezávazné dokumenty, jde o efektivní nástroj posilující právní jistotu adresátů, neboť prostřednictvím těchto metodických pokynů se výrobci vybraných výrobků mohou obeznámit s interpretačním přístupem, který věcně příslušné ministerstvo v oblasti odpadového hospodářství zaujímá.

#### **1.4. Dílčí shrnutí**

Oblast odpadového hospodářství prošla dlouhým a složitým vývojem. V prvních fázích byl odpad pouhým nežádoucím vedlejším produktem, se kterým nebylo nakládáno nejen ekologicky, ale ani efektivně. Tento přístup se v průběhu doby změnil, kdy postupně začala být akcentována jeho nebezpečnost na jedné straně a jeho materiálový potenciál na straně druhé. Z tohoto důvodu byl rozdělován do kategorií a právní úprava se stávala roztržitější, neboť jediný právní předpis nemohl vystihnout specifika jednotlivých druhů odpadu. Zároveň se začala prosazovat koncepce oběhového hospodářství, jejímž cílem je zvýšení využitelnosti odpadu. Oběma uvedeným tendencím odpovídá i platná právní úprava v České republice.

---

<sup>82</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Metodické pokyny* [online]. Praha. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/metodicke\\_pokyny\\_legislativa](https://www.mzp.cz/cz/metodicke_pokyny_legislativa)

## 2. Výrobci a jejich relevantní povinnosti

Regulace v oblasti práva životního prostředí byla v České republice dlouho postavena především na principu odpovědnosti původce.<sup>83</sup> Jak bylo uvedeno v předešlé kapitole, za účelem efektivnějšího zajištění ochrany životního prostředí se na unijní úrovni začal v oblasti odpadového hospodářství prosazovat princip odpovědnosti výrobce. Systémem rozšířené odpovědnosti výrobce rozumí směrnice o odpadech soubor opatření přijatých členskými státy, jejichž cílem je zajistit, aby výrobci nesli finanční odpovědnost nebo finanční a organizační odpovědnost za výrobek v rámci jeho životního cyklu i poté, co se stal odpadem.<sup>84</sup>

Primárním motivem k zavedení rozšířené odpovědnosti výrobců byla skutečnost, že odpad začal být postupem času považován za nezanedbatelný zdroj znečišťování životního prostředí. Z tohoto důvodu se v 90. letech minulého století začalo zejména v akademické rovině uvažovat o rozšíření odpovědnosti výrobců, kterým by byly výrobcům uloženy povinnosti spojené s důsledky ukončení životnosti příslušných výrobků.<sup>85</sup> Za autora tohoto konceptu je považován Thomas Lindhqvist, který již v roce 1990 dovozoval, že by výrobce měl nést odpovědnost za jím produkované výrobky.<sup>86</sup> Za stěžejní však považují přístup Reida Lifseta, který formuloval čtyři hlavní důvody rozšíření povinností výrobců. Jde o dosažení vysoké úrovně opětovného použití a recyklace; stimulace environmentálně šetrných výrobních procesů; využití odborných znalostí výrobců a v neposlední řadě přímočarejší dosažení cílů v oblasti životního prostředí než prostřednictvím financování z veřejných zdrojů.<sup>87</sup> Evropská unie se začala záhy rozšířenou odpovědností výrobců zabývat a již v roce 1998 ji zahrнула do prvního návrhu směrnice, která měla upravovat elektroodpad.<sup>88</sup> Prosadila se i do přijaté podoby směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ).

Rozšíření odpovědnosti výrobců představuje efektivní koncepci, neboť právě výrobci disponují dostatečnými prostředky pro implementaci vhodných metod minimalizace negativních

---

<sup>83</sup> KRUŽÍKOVÁ, Eva, MEZŘICKÝ, Václav. Základní otázky kodifikace práva životního prostředí. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 5, s. 209. ISSN 0231-6625.

<sup>84</sup> Čl. 3 odst. 21 směrnice o odpadech.

<sup>85</sup> DEMPSEY, Mark, MCINTRYNE, Kirstie. The role of collective versus individual producer responsibility in e-waste management: Key learnings from around the world. In Harrison: *Electronic waste management*. Londýn, Royal Society of Chemistry, 2009, s. 213. ISBN 978-0-85404-112-1.

<sup>86</sup> LINDHQUIST, Thomas. Models for Extended Producer responsibility in Swedish. *Ministry of the Environment in Swedish*, 1990.

<sup>87</sup> LIFSET, Reid. Take it back: Extended producer responsibility as a form of incentive-based environmental policy. *The Journal of Resource Management and Technology*, 1993, roč. 21, č. 4, s. 166. ISSN 0745-6999.

<sup>88</sup> CASTELL, Alice, CLIFT, Roland, FRANCE, Chris. Extended producer responsibility policy in the European Union: A horse or a camel? *Journal of Industrial Ecology*, 2008, roč. 8, č. 1-2, s. 4. ISSN 1530-9290.

dopadů zdrojů znečišťování životního prostředí.<sup>89</sup> Tento přístup ovšem odpovědnost původce v plném rozsahu nenahrazuje, neboť výrobci náklady na plnění stanovených povinností promítají do cen, které platí uživatelé a potažmo tedy i následní původci.<sup>90</sup>

Vzhledem k harmonizaci oblasti odpadového hospodářství byl princip odpovědnosti výrobce uplatněn i v případě ZVUŽ, kdy se na výrobce vztahují různé povinnosti po celou dobu životního cyklu výrobku. ZVUŽ není jediným tuzemským zákonem, který s touto koncepcí počítá. Dalšími jsou zákon o obalech a zákon o plastových výrobcích. V těchto zákonech jsou výrobcům uloženy obdobné povinnosti jako v případě ZVUŽ.

## 2.1. Vymezení výrobců

ZVUŽ stanovuje výrobcům jednotlivých vybraných výrobků řadu povinností. Z hlediska vymezeného tématu této diplomové práce se však zaměřují pouze na ty povinnosti, jejichž plnění je možné v kolektivním systému. Nevěnuji se blíže povinnostem týkajících se zpracování, využití nebo odstranění výrobků s ukončenou životností, neboť tyto činnosti nemůže provozovatel kolektivního systému sám vykonávat.

Před samotným výčtem povinností je nezbytné uvést, koho ZVUŽ označuje za výrobce jednotlivých vybraných výrobků, pod obecným termínem „výrobce“ totiž rozumí ZVUŽ výrobce elektrozařízení, výrobce baterií nebo akumulátorů, výrobce pneumatik nebo výrobce vozidel.<sup>91,92</sup> Pro jednotlivé druhy vybraných výrobků však zákonodárce zavádí samostatnou definici.

Výrobce elektrozařízení definuje ZVUŽ pomocí čtyř kategorií v jednotlivých bodech § 3 odst. 1 písm. m). Ve třech případech jde o podnikatele usazeného v České republice, který bez ohledu na způsob prodeje, včetně použití prostředků komunikace na dálku

1. pod jménem, ochrannou známkou nebo jiným označením s ním nezaměnitelně spojeným<sup>93</sup> vyrábí a uvádí na trh elektrozařízení nebo si elektrozařízení nechává vyrobit či navrhnout a uvádí je pod vlastní značkou na trh;
2. uvádí do oběhu elektrozařízení vyrobená jinými dodavateli, neobjevuje-li se na nich vlastní značka osoby podle bodu 1, přičemž uvedení elektrozařízení výrobcem do oběhu podle daného bodu se považuje pro účely tohoto zákona za jeho uvedení na trh;

---

<sup>89</sup> WANG, Huaidong a kol. Operating models and development trends in the extended producer responsibility system for waste electrical and electronic equipment. *Resources, Conservation and Recycling*, 2007, roč. 127, s. 160. ISSN 1879-0658.

<sup>90</sup> SOBOTKA, Michal. op. cit. sub 55, s. 143.

<sup>91</sup> § 3 odst. 1 písm. l) ZVUŽ.

<sup>92</sup> Vzhledem k tomu, že v případě výrobců vozidel ZVUŽ nepřipouští plnění povinností v kolektivním systému, nebudu o nich v této práci vůbec pojednávat. V případě vozidel se neuplatňuje koncept rozšířené odpovědnosti výrobce.

<sup>93</sup> Tato označení nazývá zákonodárce souhrnně vlastní značkou.



3. uvádí elektrozařízení nabytá z jiného státu na trh.

Jako čtvrtou dílčí definici výrobce elektrozařízení ZVUŽ zmiňuje podnikatele, který uvádí elektrozařízení na trh jejich dodáním prostřednictvím prostředků komunikace na dálku přímo konečným uživatelům do České republiky z jiného státu, kde je usazen. Taková osoba si musí zvolit pověřeného zástupce, které za ní plní povinnosti výrobce dle ZVUŽ.<sup>94</sup>

Uvedený podrobný výčet vychází ze směrnice o OEEZ. Záměrem bylo postihnout všechny v úvahu připadající varianty uvádění na trh, čímž se má předcházet situaci, kdy by ve vztahu k některým vysloužilým elektrozařizováním žádný subjekt nenesl povinnosti stanovené výrobcům. Přesto není daný výčet podle mého soudu vyčerpávající. Nelze totiž přehlížet osobu, která provádí přípravu k opětovnému použití. Jedná se například o osobu, která opraví či vyčistí elektrozařízení předané jako odpad. Tím ukončí jeho odpadový režim, čímž z něj opětovně učiní výrobek. Vzhledem k tomu, že tato osoba uvádí elektrozařízení opětovně do oběhu, ukládá jí ZVUŽ práva a povinnosti výrobce.<sup>95</sup> Přestože tato osoba není výrobcem v pravém slova smyslu, má jeho právní postavení. Proto se přikláním k závěru, že by tato osoba měla být považována za specifickou kategorii výrobce elektrozařízení.

U výrobců baterií nebo akumulátorů a pneumatik již není rozlišováno několik kategorií a obě dikce obou definic si je velmi podobná. Pod výrobcem baterií nebo akumulátorů rozumí ZVUŽ podnikatele, který bez ohledu na způsob prodeje, včetně použití prostředků komunikace na dálku, uvádí na trh v rámci svého podnikání baterie nebo akumulátory, včetně baterií nebo akumulátorů zabudovaných do vozidel, elektrozařízení nebo do jiných výrobků nebo k nim přiložených.<sup>96</sup> Výrobcem pneumatik je pak podnikatel, který bez ohledu na způsob prodeje, včetně použití prostředků komunikace na dálku, uvádí na trh v rámci svého podnikání pneumatiky nebo funkční celky, jejichž součástí nebo příslušenstvím jsou pneumatiky; podnikatel není výrobcem pneumatik ve vztahu k pneumatikám, které předává výlučně za účelem jejich uvedení na jakýkoliv trh, v České republice nebo mimo ni, jako součásti či příslušenství funkčního celku.<sup>97</sup>

K předloženým definicím je třeba uvést několik výkladových poznámek. Použitím legislativního pojmu „podnikatel“ zákonodárce odkazuje na zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), což v důvodové zprávě výslovně potvrzuje.<sup>98</sup> Pokaždé by tedy mělo jít o profesionála v oboru, což je podle mého

---

<sup>94</sup> § 61 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 4 ZVUŽ.

<sup>95</sup> § 67 odst. 5 ZVUŽ.

<sup>96</sup> § 3 odst. 1 písm. n) ZVUŽ.

<sup>97</sup> § 3 odst. 1 písm. m) ZVUŽ.

<sup>98</sup> Důvodová zpráva ke ZVUŽ, s. 114.

názoru důležité z hlediska účinného naplňování koncepce rozšířené odpovědnosti výrobce, neboť na takovou osobu je legitimní klást zvýšené nároky a povinnosti.

Uvedením na trh se rozumí první úplatné nebo bezúplatné dodání vybraného výrobku na území České republiky v rámci podnikání jeho výrobcem nebo osobou, která jej nabyla z jiného členského státu, k distribuci, spotřebě nebo použití nebo dovoz výrobku za účelem podnikání.<sup>99</sup> Uvedení do oběhu pak znamená každé úplatné nebo bezúplatné dodání vybraného výrobku na území České republiky k distribuci, spotřebě nebo použití po jeho uvedení na trh.<sup>100</sup> Obdobné vymezení jak uvedení na trh, tak do oběhu obsahuje řada dalších zákonů, např. o obalech<sup>101</sup> nebo zákon o plastových výrobcích<sup>102</sup>. Důvod shodné formulace je třeba hledat opět v právu Evropské unie, které tyto termíny kontinuálně používá v případě regulace výrobků. Uvedení na trh je nutné vnímat v kontextu završení procesu výroby každého jednotlivého výrobku, kdy je výrobek dodán na trh Evropské unie v rámci obchodní činnosti. Okamžikem uvedení na trh musí výrobky splňovat podmínky harmonizačních právních předpisů.<sup>103</sup> Naproti tomu uvedení do oběhu se neomezuje na první dodání vybraného výrobku realizované výrobcem nebo distributorem, ale týká se dalších převodů vlastnického práva. Do oběhu vybrané výrobky uvádí například maloobchodník.<sup>104</sup>

Za terminologickou nedůslednost lze označit skutečnost, že za určitých okolností bude za výrobce označen subjekt, který reálně výrobek vůbec nevyrobil. Přesto jde o logické legislativní zjednodušení, které umožňuje přehlednější zakotvení povinností odpovědných subjektů, čímž může být účinněji naplněn smysl a účel ZVUŽ.

Výrobci elektrozařízení, baterií nebo akumulátorů a pneumatik jsou povinni podat Ministerstvu životního prostředí návrh na zápis do jím spravovaného Seznamu výrobců, a to nejpozději v den, kdy poprvé uvedli vybrané výrobky na trh, bez ohledu na to, zda samostatně, nebo jako součást či příslušenství jiného výrobku.<sup>105</sup> Aktuální Seznam výrobců zveřejňuje Ministerstvo životního prostředí způsobem umožňujícím dálkový přístup.<sup>106</sup> Účel Seznamu výrobců spočívá především v kontrolní funkci, neboť výrobci jsou povinni v Seznamu výrobců uvést, v jakém systému plní své povinnosti.<sup>107</sup>

---

<sup>99</sup> § 3 odst. 2 písm. b) ZVUŽ.

<sup>100</sup> § 3 odst. 2 písm. c) ZVUŽ.

<sup>101</sup> § 2 písm. d) a e) zákona o obalech.

<sup>102</sup> § 3 odst. 3 písm. d) a e) zákona o plastových výrobcích.

<sup>103</sup> Sdělení Komise „Modrá příručka“ k provádění pravidel EU pro výrobky 2022.

<sup>104</sup> TRYLČ, Ladislav, PETRŽÍLEK, Petr. *Zákon o obalech: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 10. ISBN 978-80-7598-476-0.

<sup>105</sup> § 21 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>106</sup> § 26 ZVUŽ.

<sup>107</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 108-109.

Pro případ, že vybraný výrobek nepochází od výrobce, který je zapsán v Seznamu výrobců, nebo namísto kterého je v Seznamu výrobců zapsán pověřený zástupce, přenáší ZVUŽ práva a povinnosti výrobce na distributora daného výrobku.<sup>108</sup> Tím se rozumí osoba, která v dodavatelském řetězci v rámci svého podnikání uvádí vybraný výrobek do oběhu.<sup>109</sup>

## 2.2. Vymezení povinností

V § 9 vymezuje ZVUŽ okruh povinností, které jsou z hlediska smyslu a účelu právní regulace naprosto stěžejní, neboť pouze za předpokladu jejich řádného plnění může být dosaženo deklarovaného cíle oběhového hospodářství, tedy zajištění maximálního využití vybraného výrobku poté, kdy doslouží, a tudíž se stane odpadem. Konkrétně jde o povinnosti výrobce zajistit zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění výrobků s ukončenou životností, informování konečného uživatele o zpětném odběru a další povinnosti s tím související.<sup>110</sup> Plnění těchto povinností je výrobcí umožněno buď v individuálním, anebo kolektivním systému.<sup>111</sup>

### 2.2.1. Zpětný odběr

Zpětný odběr je jedním z elementárních projevů oběhového hospodářství jakožto alternativního přístupu, v němž je kladen důraz na zbytkovou hodnotu výrobků s ukončenou životností.<sup>112</sup> Lze jej vymezit jako soubor procesů zahrnující sběr výrobků s ukončenou životností, přepravu a třídění směřujících k jejich recyklaci či jiného využití za účelem opětovného zapojení těchto výrobků do dalšího hospodářského cyklu.<sup>113</sup> ZVUŽ pod pojmem „zpětný odběr“ rozumí odebrání odpadních elektrozařízení, odpadních baterií nebo akumulátorů nebo odpadních pneumatik od konečných uživatelů, popřípadě od jiných osob v místě určeném výrobcem nebo jejich odebrání posledním prodejcem.<sup>114</sup>

Ačkoliv zákonná definice nezahrnuje jiné způsoby nakládání, je zpětný odběr vnímán i v kontextu následného zpracování a využití nebo odstranění, neboť bez navazujících činností by bylo zpětné odebrání výrobků s ukončenou životností fakticky bezúčelné. Veškeré činnosti je přitom výrobce povinen zajistit na vlastní náklady.<sup>115</sup> Zpracování ZVUŽ definuje jako

---

<sup>108</sup> § 10 ZVUŽ.

<sup>109</sup> § 3 odst. 2 písm. e) ZVUŽ.

<sup>110</sup> Jak již bylo předesláno, zpracování, využití a odstranění výrobků se v této diplomové práci blíže nevěnuji.

<sup>111</sup> Blíže v následující kapitole.

<sup>112</sup> BOCKEN, Nancy M. P., a kol. Product design and business model strategies for a circular economy. *Journal of Industrial and Production Engineering*, 2016, roč. 33, č. 5, s. 314. ISSN 2168-1023.

<sup>113</sup> UHRENHOLT, Jonas N. a kol. Circular economy: Factors affecting the financial performance of product take-back systems. *Journal of Cleaner Production*, 2022, roč. 335, s. 130320. ISSN 1879-1786.

<sup>114</sup> § 3 odst. 1 písm. q) ZVUŽ.

<sup>115</sup> § 12 odst. 1 ZVUŽ.

jakoukoliv činnost prováděnou po převzetí výrobku s ukončenou životností za účelem využití, včetně přípravy k opětovnému použití, odstranění nebo úpravy před využitím nebo odstraněním výrobku s ukončenou životností, jeho součástí nebo látek a materiálů v něm obsažených, v zařízení k tomu určeném.<sup>116</sup> V souladu s výše naznačenou doktrinální definicí tedy i samotný ZVUŽ pojímá zpětný odběr komplexně jako několik na sebe navazujících procesů vedoucích ke zvýšení využitelnosti materiálu, který by byl obvykle vnímán jako nežádoucí externalita.

Pro účely zpětného odběru je výrobce povinen zřídit místa zpětného odběru, za která ZVUŽ označuje místa určená výrobcem, ve kterých jsou zpětně odebírány výrobky s ukončenou životností.<sup>117</sup> Veřejné místo zpětného odběru představuje takové místo zpětného odběru, které je celoročně bez omezení přístupné každému konečnému uživateli v určenou provozní dobu.<sup>118</sup> Příkladem veřejných míst zpětného odběru jsou především sběrné dvory či kontejnery nacházející se na ulici. Z uvedeného rozdělení vyplývá, že mohou být zřízena i neveřejná místa zpětného odběru, zejména pro potřeby obchodní společnosti. Zákonodárce však tato místa považuje pouze za doplňková, existující paralelně vedle páteří sítě veřejných míst zpětného odběru, kterou však nemohou nahrazovat.<sup>119</sup> Požadavky na minimální hustotu veřejných míst zpětného odběru se liší pro jednotlivé druhy či skupiny vybraných výrobků a podrobněji jsou rozebrány níže.

Povinnost zajišťovat zpětný odběr se nicméně neváže pouze k těm konkrétním vybraným výrobkům, které výrobce uvedl na trh. Naopak se v souladu s konceptem rozšířené odpovědnosti výrobce má zajistit, aby výrobci plnili úlohu, kterou dříve vykonávala veřejná moc.<sup>120</sup> I když výrobce není považován za výrobce příslušného výrobku s ukončenou životností, je stále povinen jej zpětně odebrat.

Zpětný odběr může výrobce zajišťovat ve spolupráci s provozovatelem místa zpětného odběru. V takovém případě mezi výrobcem a provozovatelem musí být uzavřena písemná smlouva o zřízení místa zpětného odběru<sup>121</sup>, což má význam z hlediska kontrolovatelnosti plnění povinností výrobce.<sup>122</sup> Těmto subjektům ukládá ZVUŽ rovněž podrobné povinnosti, jejichž podstata spočívá v řádném a bezpečném nakládání s výrobky s ukončenou životností a jejich následném předání zpracovateli.<sup>123</sup>

---

<sup>116</sup> § 3 odst. 1 písm. t) ZVUŽ.

<sup>117</sup> § 3 odst. 1 písm. r) ZVUŽ.

<sup>118</sup> § 3 odst. 1 písm. s) ZVUŽ.

<sup>119</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 115.

<sup>120</sup> BABÁČEK, Tomáš. In: BABÁČEK, Tomáš a kol. *Zákon o výrobcích s ukončenou životností: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 80. ISBN 978-80-7676-305-0.

<sup>121</sup> § 12 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>122</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 121.

<sup>123</sup> § 17 odst. 2 ZVUŽ.

Právě vztah mezi výrobcem a provozovatelem místa zpětného odběru považuji za velmi zajímavý, ale i právně sporný. Navzdory podrobnému výčtu povinností provozovatele místa zpětného odběru mezi nimi absentuje povinnost místo zpětného odběru skutečně a řádně provozovat, pokud již s výrobcem uzavřel písemnou smlouvu. Byť se nezakotvení této povinnosti v zákoně zprvu nemusí jevit jako důležité, v praxi nicméně může vyvolávat značně problematické situace. Pokud tedy provozovatel místa zpětného odběru v rozporu s uzavřenou smlouvou přestane zajišťovat zpětný odběr, nenaplní svým jednáním žádnou ze skutkových podstat přestupků, tudíž jediný postih bude teoreticky možné uplatňovat po výrobcu. Ačkoliv je řádné plnění povinností v oblasti zpětného odběru zásadní, nedomnívám se, že by bylo správné pojímat odpovědnost výrobce za situace existující nedokonalosti právní úpravy takto široce. Mám tak za to, že by uzavření smlouvy s provozovatelem místa zpětného odběru mělo být považováno minimálně za liberační důvod. Povinnost řádně provozovat místo zpětného odběru bude muset být precizněji vymezena soukromoprávně ve smlouvě mezi výrobcem a provozovatelem místa zpětného odběru.

Jako další zajímavost bych rád zmínil, že ZVUŽ implicitně počítá s tím, že provozovatelem místa zpětného odběru bude právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, což plyne ze skutkových podstat přestupků, jejichž subjektem jsou jen tyto osoby. Z dalších ustanovení zákona nicméně nelze dovodit, že by provozovatelem místa zpětného odběru nemohla být fyzická osoba. Dle mého názoru není nezbytné, aby bylo místo zpětného odběru provozováno za účelem zisku, neboť ZVUŽ odměnu jako podstatnou náležitost smlouvy o zřízení místa zpětného odběru nestanoví. Ani na samotnou osobu provozovatele místa zpětného odběru nejsou kladeny žádné povinnosti týkající se například jeho způsobilosti. Za takto nastavené právní úpravy si proto myslím, že provozovatelem místa zpětného odběru může být i fyzická osoba. V této souvislosti lze pouze spekulovat, zdali bylo vynětí fyzických osob coby provozovatelů míst zpětného odběru ze sankčního režimu úmyslem zákonodárce, nebo zdali se jedná o mezeru v zákoně. Na jedné straně se mi jeví jako pochopitelné a odůvodnitelné, že fyzické osoby nemohou být sankcionovány za své dobrovolné ekologické aktivity, které jsou jistě žádoucí. Na straně druhé jsou důsledky porušení povinností provozovatele místa zpětného odběru tytéž, ať už se jich dopustí fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba.

Okamžikem předání výrobku s ukončenou životností na místo zpětného odběru se jeho vlastníkem stává provozovatel kolektivního systému, případně výrobce, který místo zpětného

odběru zřídil.<sup>124</sup> O zřízených místech zpětného odběru musí výrobce vhodným způsobem informovat konečného uživatele. Tuto povinnost výrobce splní vložení údajů do Registru míst zpětného odběru spravovaného Ministerstvem životního prostředí.<sup>125</sup> Tento registr je veřejně přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup<sup>126</sup>, musí z něho být zjistitelné informace o konkrétních výrobcích s ukončenou životností, které jsou v příslušném místě zpětného odběru zpětně odebrány, a to alespoň v rozsahu jejich druhu, skupiny a v případě elektrozařízení též jejich podskupiny.<sup>127</sup> Právě Registr míst zpětného odběru pokládám za jeden ze stěžejních pilířů právní úpravy nakládání s výrobky s ukončenou životností, neboť konečným uživatelům snadno a rychle umožňuje nalézt místa, kde mohou dané výrobky předat.

Zpětný odběr je konkretizován pro jednotlivé druhy vybraných výrobků, kdy se liší především podrobnější kategorizací jednotlivých výrobků či hustotou sběrné sítě.

V případě elektrozařízení je výrobce povinen zajistit zpětný odběr odpadních elektrozařízení pocházejících z domácností bez nároku na úplatu, u odpadních elektrozařízení nepocházejících z domácností již není stanoveno, že zpětný odběr musí být bezúplatný. Výrobce je současně povinen dosáhnout v každém kalendářním roce minimálně úrovně zpětného odběru odpadního elektrozařízení v rozsahu specifikovaném v příloze.<sup>128</sup>

Ke splnění povinnosti zpětného odběru elektrozařízení pocházejících z domácností a splnění minimální úrovně zpětného odběru ukládá ZVUŽ povinnost výrobcům elektrozařízení určených k použití v domácnostech zřídit na vlastní náklady nejméně jedno veřejné místo zpětného odběru v každé obci, městském obvodu nebo městské části s počtem více než 2 000 obyvatel, tato povinnost platí pro každou skupinu elektrozařízení. Totéž platí, pokud o zřízení veřejného místa zpětného odběru jakákoliv obec projeví zájem. Zatřetí má výrobce povinnost zřídit veřejné místo zpětného odběru v prodejním místě posledního prodejce nebo v jeho bezprostřední blízkosti, pokud o to poslední prodejce projeví zájem.<sup>129</sup> Zpětný odběr je upraven odlišně v případě solárních panelů.<sup>130</sup>

Dále ZVUŽ v souladu s hierarchií odpadového hospodářství obsahuje jednotlivé způsoby nakládání s odpadním elektrozařízením, ke kterému je výrobce povinen. Za tímto účelem má výrobce elektrozařízení povinnost umožnit oddělené soustředování zpětně odebraných

---

<sup>124</sup> § 14 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>125</sup> § 15 odst. 1 a 2 ZVUŽ.

<sup>126</sup> Prozatím existuje jen registr míst zpětného odběru elektrozařízení, viz: <https://isoh.mzp.cz/registrmistelektro/>. V případě baterií nebo akumulátorů a pneumatik je nicméně seznam míst zpětného odběru těchto výrobků dostupný na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí.

<sup>127</sup> § 19 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>128</sup> § 65 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>129</sup> § 65 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>130</sup> § 65 odst. 3 ZVUŽ.

odpadních elektrozařízení. To umožní přípravu k opětovnému použití.<sup>131</sup> Přednostně má být zajištěno opětovné použití elektrozařízení jako celku.<sup>132</sup> Pokud není odpadní elektrozařízení předáno k opětovnému použití do jednoho roku, je výrobce povinen zajistit jeho jiné využití nebo odstranění.<sup>133</sup> V rámci zpracování odpadních elektrozařízení je klíčová povinnost výrobce zajistit použití nejlepších dostupných technik.<sup>134</sup>

Baterie nebo akumulátory rozděluje ZVUŽ do 4 dílčích skupin, a to na přenosné baterie nebo akumulátory, automobilové baterie nebo akumulátory a průmyslové baterie nebo akumulátory.<sup>135</sup> Vzhledem k jejich odlišné povaze je podle těchto skupin rozdělena i úprava zpětného odběru. Pro všechny skupiny baterií nebo akumulátorů však platí povinnost výrobce zajistit na vlastní náklady jejich zpětný odběr.<sup>136</sup> U odpadních přenosných baterií nebo akumulátorů navíc platí povinnost dosáhnout v každém kalendářním roce minimální úrovně zpětného odběru v rozsahu stanoveném v příloze.<sup>137</sup>

Pokud jde o hustotu sběrné sítě, pro odpadní přenosné baterie nebo akumulátory má výrobce povinnost zřídit na vlastní náklady nejméně jedno veřejné místo zpětného odběru v každé obci, městském obvodě nebo městské části s počtem více než 1 500 obyvatel. Obdobně jako v případě odpadních elektrozařízení, tato povinnost výrobce zavazuje také pokud o zřízení místa zpětného odběru obec projeví zájem, respektive pokud zájem projeví poslední prodejce. Navíc je pro odpadní přenosné baterie nebo akumulátory tato povinnost stanovena i pro případ, že o to projeví poslední prodejce zájem, dosáhne-li prodej těchto výrobků nejméně 2 000 kusů nebo alespoň 50 kg.<sup>138</sup>

U odpadních automobilových baterií nebo akumulátorů je výrobce povinen zřídit nejméně jedno veřejné místo zpětného odběru v každé obci pověřeným obecním úřadem a v případě územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy v každém městském obvodě nebo městské části.<sup>139</sup> V případě odpadních průmyslových baterií nebo akumulátorů nestanovuje ZVUŽ žádné požadavky na hustotu sběrné sítě.

Při zpracování a recyklaci zpětně odebraných odpadních baterií nebo akumulátorů je výrobce povinen použít nejlepších dostupných technik a k jejich využití nebo odstranění musí

---

<sup>131</sup> § 67 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>132</sup> § 67 odst. 4 ZVUŽ.

<sup>133</sup> § 67 odst. 6 ZVUŽ.

<sup>134</sup> § 68 odst. 1 písm. a) a b) ZVUŽ.

<sup>135</sup> § 76 ZVUŽ.

<sup>136</sup> § 85 odst. 1 písm. a), § 86 odst. 1 a § 87 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>137</sup> § 85 odst. 1 písm. b) ZVUŽ.

<sup>138</sup> § 85 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>139</sup> § 86 odst. 2 ZVUŽ.

dojít nejpozději do konce kalendářního roku následujícího po roce, v němž byly tyto výrobky odebrány.<sup>140</sup>

Právní úpravu zpětného odběru pneumatik lze označit za nejúspornější. Výrobce pneumatik je povinen na vlastní náklady zajistit zpětný odběr odpadních pneumatik od konečného uživatele bez vazby na koupi nového výrobku a bez nároku na úplatu za tento odběr. I pro pneumatiky platí povinnost dosáhnout v každém kalendářním roce minimálně úrovně zpětného odběru v rozsahu stanoveném v příloze.<sup>141</sup> Ohledně hustoty sběrné sítě ZVUŽ požaduje, aby výrobce zřídil nejméně jedno veřejné místo zpětného odběru v každé obci s pověřeným obecním úřadem a v případě územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy v každém městském obvodu nebo městské části. Tato povinnost dopadá na výrobce i v případě, že o zřízení veřejného místa zpětného odběru projeví obec zájem, výjimkou je však situace, kdy ve vzdálenosti do 10 km od této obce daný výrobce již zřídil jiné veřejné místo zpětného odběru odpadních pneumatik.<sup>142</sup>

Ani úprava zpracování odpadních pneumatik se nevymyká rámci stanovenému pro elektrozařízení a baterie nebo akumulátory. Výrobce pneumatik tak musí zajistit na vlastní náklady využití pneumatik, které zpětně odebral, a to nejpozději do konce kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, v němž byly odpadní pneumatiky zpětně odebrány. Rovněž jej zavazuje povinnost zajistit v každém roce využití zpětně odebraných odpadních pneumatik minimálně v rozsahu dle přílohy.<sup>143</sup>

Zpětný odběr vybraných výrobků blíže provádí vyhláška k ZVUŽ. Zásadní povinností dle vyhlášky k ZVUŽ je soustředování zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností odděleně od jiných odpadů. Vyhláška k ZVUŽ také zavádí opatření, kterými má být zamezeno potenciálním negativním vlivům výrobků s ukončenou životností na životní prostředí.<sup>144</sup> Obsahuje taktéž požadavky na místa zpětného odběru jednotlivých druhů výrobků s ukončenou životností.<sup>145</sup>

### **2.2.2. Informování konečného uživatele a osvětová činnost**

Druhý okruh povinností uložených výrobcům představuje informační a osvětová činnost. Tyto povinnosti mají původ v unijní legislativě, která akcentuje právě důležitost informovanosti konečných uživatelů, neboť právě tyto subjekty představují důležité aktéry, bez jejichž

---

<sup>140</sup> § 89 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>141</sup> § 97 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>142</sup> § 97 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>143</sup> § 98 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>144</sup> § 3 vyhlášky k ZVUŽ.

<sup>145</sup> § 4 až 7 vyhlášky k ZVUŽ.



součinnosti nelze zajistit efektivní fungování oběhového hospodářství. V souladu s konceptem rozšířené odpovědnosti je tedy povinností výrobců se zasazovat o změnu spotřebitelského chování.<sup>146</sup> Díky těmto kampaním si mohou koneční uživatelé negativní důsledky spojené s neekologickým nakládáním s odpady internalizovat a sami se aktivně podílet na předcházení znečišťování životního prostředí.<sup>147</sup>

Zákonodárce se oproti dřívější právní úpravě rozhodl tyto povinnosti zakotvit z toho důvodu, že předchozí zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech výrobce (a potažmo kolektivní systémy) nenutil k vyvíjení těchto činností. To se v praxi projevovalo zejména v tom ohledu, že některé kolektivní systémy na tyto aktivity naprosto rezignovaly, což byla z dlouhodobého pohledu neudržitelná situace.<sup>148</sup>

ZVUŽ rozlišuje mezi dvěma činnostmi, informováním a prováděním osvětové činnosti. Zatímco informování se vztahuje pouze k rozšiřování povědomostí o způsobech provádění zpětného odběru výrobků s ukončenou životností, osvětová činnost je širší, neboť má být zaměřena obecně na změnu spotřebitelského chování s cílem dosažení nejvyšší úrovně zpětného odběru.

Výrobce má zajistit informování konečného uživatele o způsobu provedení zpětného odběru výrobků s ukončenou životností prostřednictvím distributorů.<sup>149</sup> Smysl zapojení distributorů spočívá v jejich nejbližší vazbě na konečného odběratele, tudíž disponují nejefektivnějšími prostředky, jak u konečných odběratelů informovanost zvýšit.

Osvětovou činnost je výrobce povinen zaměřit na změnu spotřebitelského chování za účelem většího zapojení konečných uživatelů do systémů zpětného odběru a dosažení co nejvyšší úrovně zpětného odběru.<sup>150</sup> ZVUŽ demonstrativně vypočítává aspekty spadající do rámce osvětové činnosti. Výrobce je povinen informovat konečné uživatele zejména o předcházení vzniku odpadu z vybraných výrobků; možnostech přípravy vybraných výrobků s ukončenou životností k opětovnému použití; o smyslu zpětného odběru a způsobu jeho zajištění; v neposlední řadě také o dalších skutečnostech vztahujících se ke konkrétnímu druhu vybraných výrobků.<sup>151</sup> Dle důvodové zprávy může být těchto cílů dosahováno formou celoplošných televizních sdělení, lokálních mediálních sdělení, výstav, workshopů nebo prostřednictvím internetových reklam či sociálních sítí. V praxi bývají osvětové kampaně velmi

---

<sup>146</sup> Body 33 a 34 směrnice o odpadech.

<sup>147</sup> HASAN, Syed E. Public awareness is key to successful waste management. *Journal of Environmental Science and Health*, 2004, roč. 39, č. 2, s. 491. ISSN 1532-4117.

<sup>148</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 122.

<sup>149</sup> § 13 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>150</sup> § 13 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>151</sup> § 13 odst. 3 ZVUŽ.

různorodé, kdy informování bývá často spojeno se společenskou akcí či aktivitou zdánlivě nesouvisející se zpětným odběrem. Zmínit lze kupříkladu program společnosti REMA Systém, a.s. označený „Mobily pro gorily“, podle něhož tato společnost přispěje 10 Kč za každý mobilní telefon nebo tablet odložený do místa zpětného odběru v zoologické zahradě.<sup>152</sup> Dalším invenční program nazvaný „Elektroderby“ provádí společnost ASEKOL a.s. V rámci tohoto projektu jsou na vybraných fotbalových nebo hokejových utkáních zpětně odebírány vysloužilá elektrozařízení, za což mohou zúčastnění obdržet vstupenku na vybrané sportovní utkání.<sup>153</sup>

Rozsah informací pro konečné uživatele je specifikován odlišně pro jednotlivé druhy vybraných výrobků. V případě všech tří druhů vybraných výrobků však musí výrobce konečného uživatele informovat o požadavku, aby odpadní výrobky nebyly odstraňovány jako netříděný komunální odpad, ale aby byly odevzdávány na místech k tomu určených. Toto nežádoucí chování má být eliminováno informováním o způsobu zajištění zpětného odběru.<sup>154</sup> Výrobci elektrozařízení a baterií nebo akumulátorů musí navíc informovat o úloze konečných uživatelů v rámci dosahování cílů odpadového hospodářství; o možných škodlivých vlivech nebezpečných látek obsažených v zařízeních a o významu grafických symbolů pro zpětný odběr.<sup>155</sup>

Bližší požadavky na provádění informační kampaně v rámci osvětové činnosti stanovuje vyhláška k ZVUŽ. Tyto kampaně musí předně zdůrazňovat důležitost třídění a osobní odpovědnost konečných uživatelů za dopad výrobku s ukončenou životností na životní prostředí.<sup>156</sup> Při provádění těchto kampaní musí být každoročně využíváno alespoň rozhlasové nebo televizní vysílání; elektronická komunikace (sociální sítě, internetové prezentace nebo bannery); osobní sdělení (formou školních vzdělávacích akcí, výstav nebo veletrhů); periodický tisk.<sup>157</sup> Vyhláška k ZVUŽ také normuje minimální rozsah vedení informačních kampaní v příslušném roce. Ten musí odpovídat minimálně 2 % z celkových nákladů vynaložených na plnění povinností pro zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění výrobků s ukončenou životností, informování konečného uživatele o zpětném odběru a další povinnosti s tím související.<sup>158</sup>

Osobně pokládám právní úpravu osvětové činnosti za velmi obecnou a nedostatečnou, a to navzdory jejímu naprosto klíčovému významu. ZVUŽ je v tomto směru velmi

---

<sup>152</sup> REMA Systém. *Mobily pro gorily* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.rema.cloud/projekt/mobily-pro-gorily-1>.

<sup>153</sup> ASEKOL. *Elektroderby* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.asekol.cz/elektroderby/>.

<sup>154</sup> § 63, § 82 a § 95 ZVUŽ.

<sup>155</sup> § 63, § 82 ZVUŽ

<sup>156</sup> § 2 odst. 2 vyhlášky k ZVUŽ.

<sup>157</sup> § 2 odst. 1 vyhlášky k ZVUŽ.

<sup>158</sup> § 2 odst. 5 vyhlášky k ZVUŽ. Jedná se o tytéž povinnosti, jejichž plnění může výrobce plnit v kolektivním systému.

nejednoznačný a ani vyhláška k ZVUŽ neposkytuje dostatečně konkrétní vodítka, jakým způsobem mají výrobci osvětové kampaně provádět. Ve výsledku takto kusá právní úprava vyžaduje po výrobcích invenci a kreativitu, tedy vynaládání nezanedbatelných prostředků (ať již finančních či časových), které by mohly být investovány efektivněji. Navíc není zaručeno, že příslušná výrobcem zvolená osvětová činnost přispěje k naplnění stanoveného cíle. Uvedené platí tím spíše, že několik výrobců (reálně spíše kolektivních systémů) může uskutečňovat velmi podobnou formu osvětové činnosti, čímž se může snižovat její efekt.

Jsem proto přesvědčený, že by právní úprava měla více zdůrazňovat koordinaci jednotlivých povinných subjektů. V tomto směru současný právní stav toliko provozovatelům kolektivních systémů umožňuje sdílení nákladů na osvětovou činnost.<sup>159</sup> Mnohem efektivnější a rovněž z hlediska cílů právní úpravy více žádoucí by bylo, pokud by se koordinace osvětových kampaní stala běžnou praxí. Alternativně by koordinaci či jinou činnost maximalizující dopady osvětové činnosti mohlo vykonávat Ministerstvo životního prostředí tím, že by konkrétní podobu osvětových kampaní posuzovalo<sup>160</sup>, případně přímo participovalo na jejich organizaci.

### **2.2.3. Evidenční a ohlašovací povinnosti**

ZVUŽ k naplnění deklarovaných cílů zavádí nezbytné kontrolní mechanismy, jimiž má být dosaženo ověřování skutečného plnění povinností ze strany výrobců. Souhrnně jsou tyto povinnosti označeny jako evidenční a ohlašovací.

Výrobce musí vést evidenci osob, které pro něj zajišťují zpětný odběr, přepravu, zpracování či jiné nakládání se zpětně odebranými výrobky s ukončenou životností a dále toku zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností od místa zpětného odběru až po jejich konečné využití, včetně přípravy k obětovnému použití, nebo odstranění.<sup>161</sup> Rozsah a způsob vedení evidence upravuje vyhláška k ZVUŽ. Ta zároveň rozpracovává povinnost uloženou výrobcům elektrozařízení vést průběžnou evidenci. V průběžné evidenci musí být proveden záznam při provedení každého ve vyhlášece k ZVUŽ stanoveného úkonu (například při každém předání nebo převzetí odpadu).<sup>162</sup>

Výrobci je dále uloženo zpracovat roční zprávu o plnění povinností stanovených pro zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění výrobků s ukončenou životností za uplynulý kalendářní rok. Lhůta pro zaslání roční zprávy Ministerstvu životního prostředí je stanovena do

---

<sup>159</sup> § 49 odst. 1 písm. c) ZVUŽ.

<sup>160</sup> Ponechávám stranou skutečnost, že žadatel o vydání kolektivního oprávnění musí v rámci projektu zajišťování kolektivního plnění popsat způsob zajištění osvětové činnosti, neboť tato povinnost se vztahuje jen k fázi žádosti o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému.

<sup>161</sup> § 27 odst. 1 ZVUŽ. Stranou ponechávám evidenci množství vybraných výrobků uvedených na trh, neboť tuto povinnost nelze plnit v kolektivním systému.

<sup>162</sup> § 22 vyhlášky k ZVUŽ.

31. března následujícího kalendářního roku. Obsahové náležitosti a rozsah roční zprávy je uveden v příloze vyhlášky k ZVUŽ.<sup>163</sup>

### **2.3. Dílčí shrnutí**

Princip rozšířené odpovědnosti výrobce přinesl zcela nový náhled na rozsah povinností, jejichž plnění musí výrobce zejména v oblasti životního prostředí zajišťovat. Výrobce tak již není odpovědný za svůj produkt jen ve fázi uvedení do oběhu, resp. po určitou dobu jeho životnosti, ale rovněž ve fázi, kdy se výrobek stane odpadem. Výrobce musí zajišťovat především zpětný odběr výrobků s ukončenou životností, přičemž platná právní úprava klade poměrně přísné požadavky na hustotu sběrné sítě.

S vlastními povinnostmi zaměřenými na nakládání s výrobky s ukončenou životností jsou spojeny povinnosti výrobců ohledně informování konečného uživatele a také v oblasti osvětové činnosti či evidencí, které lze považovat za nezbytný komplement umožňující přechod na oběhové hospodářství. Právě osvětová činnost je v tomto směru naprosto nenahraditelná, neboť pouze poučení spotřebitelé mohou převzít vlastní díl odpovědnosti za stav životního prostředí. Navzdory její důležitosti ZVUŽ osvětovou činnost upravuje vágně a ve velmi omezeném rozsahu, což se může projevit i na kvalitě a účinnosti příslušných realizovaných kampaní.

---

<sup>163</sup> Příloha č. 2 vyhlášky k ZVUŽ.

### 3. Pojem kolektivního systému

Pojem kolektivního systému představuje organizovaný systém činností a opatření zaměřených primárně na zajišťování zpětného odběru vybraných výrobků, jejich zpracování, využití a odstranění, který je provozovaný k tomu specializovanou veřejnoprávně regulovanou právnickou osobou, na niž výrobci přenesli plnění stanovených povinností. Z obdobné definice vychází i literatura, která kolektivní systémy považuje za státem regulovanou platformou pro specifický účel plnění environmentálních povinností výrobců vybraných výrobků.<sup>164</sup> Zákonou definicí je kolektivní systém vymezen jako systém zpětného odběru vytvořený výhradně výrobcí elektrozařízení, výrobci baterií nebo akumulátorů, výrobci pneumatik nebo provozovateli solárních elektráren, jejichž součástí jsou solární panely uvedené na trh do dne 1. ledna 2013, a provozovaný právnickou osobou odlišnou od výrobce nebo provozovatele solární elektrárny, která je oprávněna k provozování kolektivního systému.<sup>165</sup>

#### 3.1. Relevantní východiska kolektivního plnění povinností výrobců

Kolektivní plnění povinností je velmi úzce navázáno na princip rozšířené odpovědnosti výrobce. Z tohoto důvodu vychází ze stejných teoretických východisek.<sup>166</sup> Uvedení rozšířené odpovědnosti výrobce do praxe by bez kolektivních systémů bylo těžko představitelné, neboť právě kolektivní systémy plní nezastupitelnou roli při uplatňování rozsáhle pojaté odpovědnosti, která pro jednotlivé výrobce znamená nadměrnou zátěž.<sup>167</sup> Proto bylo již od počátku pracováno s kolektivní podobou uplatňování rozšířené odpovědnosti výrobců.<sup>168</sup> Vzhledem k tomu, že tento formát umožňuje sdružování se ve větších organizovaných celcích a související společné plnění povinností, mohou výrobci využívat především úspor z rozsahu.<sup>169</sup>

V legislativní rovině s pojmem kolektivního systému jako první pracovala směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ). Tato směrnice umožňovala výrobcům plnit povinnost odděleného sběru, zpracování a využití elektrických a elektronických zařízení v kolektivním systému.<sup>170</sup> U odpadních elektrických a elektronických zařízení pocházejících z domácností bylo

<sup>164</sup> BABÁČEK, Tomáš, op. cit. sub 120, s. 177.

<sup>165</sup> § 3 odst. 1 písm. x) ZVUŽ.

<sup>166</sup> O těchto východiscích je pojednáno ve druhé kapitole.

<sup>167</sup> MAYERS, Kieren C. Strategic, Financial, and Design Implications of Extended Producer Responsibility in Europe: A Producer Case Study. *Journal of Industrial Ecology*, 2007, roč. 11, č. 3, s.: 115. ISSN 1530-9290.

<sup>168</sup> WALLS, Margaret. Extended Producer Responsibility and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies. *RFF Discussion Paper*, 2006, č. 6-8, s. 6-7.

<sup>169</sup> GUI, Luyi a kol. Efficient implementation of collective extended producer responsibility legislation. *Management Science*, 2015, roč. 62, č. 4, s. 1106. ISSN 1526-5501.

<sup>170</sup> Čl. 5, 6 a 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), ve znění účinném do 14. 2. 2014.

členským státům uloženo, aby výrobci navíc zajistili financování uvedených činností, což mohli opět realizovat v kolektivním systému.<sup>171</sup> Danou směrnicí nahradila směrnice o OEEZ, ohledně plnění povinností výrobců v kolektivním systému však nedošlo k výraznějším změnám.

Na právní úpravu odpadních elektrických a elektronických zařízení navázala v poměrech baterií a akumulátorů směrnice o bateriích a akumulátorech. Přestože tato směrnice výslovně neuvádí pojem kolektivního systému, ukládá členským státům povinnost zajistit zřízení systémů zaměřených na sběr, zpracování a recyklaci. Vyjmenované činnosti musí opět financovat výrobci nebo třetí osoby jednající jejich jménem.<sup>172</sup> Je tedy zřejmé, že směrnice plnění povinností výrobců v kolektivním systému předpokládá.

Naproti tomu oblast odpadních pneumatik není na unijní úrovni upravena žádným speciálním předpisem, není proto zaveden ani žádný unijní rámec kolektivního systému zajišťujícího plnění povinností výrobců pneumatik. K vozidlům se vztahuje směrnice o vozidlech, ale ani ta vyloženě s plněním povinností výrobců v kolektivním systému nepočítá.

Na výrobky, ohledně kterých nebyla přijata speciální právní úprava kolektivního způsobu plnění povinností, subsidiárně dopadá novela směrnice o odpadech, jež byla přijata v roce 2018. Tato novela jednoznačným způsobem zakotvila možnost členských států zavést systémy rozšířené odpovědnosti výrobce. K tomu stanovila obecné minimální požadavky kladené na tyto systémy, které počítají mimo jiné s jasným vymezením úloh a povinností všech příslušných zúčastněných subjektů, včetně organizací vykonávajících povinnosti vyplývající z rozšířené odpovědnosti výrobců jejich jménem. Současně vyžaduje zajištění odpovídající kontroly a vynucování ze strany členských států.<sup>173</sup> Daná ustanovení lze proto v současné době považovat za obecnou úpravu kolektivních systémů na unijní úrovni.

Unijní legislativa počítá se zavedením rozšířené odpovědnosti výrobců i v případě jiných produktů než pouze u výrobků s ukončenou životností. Jde například o obaly, které upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech. Ačkoliv tato směrnice explicitně neoperuje s termínem kolektivního systému, ukládá členským státům povinnost zajistit systémy rovněž pro zpětný odběr nebo sběr použitých obalů nebo obalových odpadů od spotřebitelů a jiných konečných uživatelů nebo z toků odpadů za účelem jejich usměrnění do nejvhodnějších alternativ nakládání s odpady, jakož i opakované použití nebo využití, včetně recyklace obalů nebo sebraných obalových

---

<sup>171</sup> Čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), ve znění účinném do 14. 2. 2014.

<sup>172</sup> Čl. 8, 12 a 16 směrnice o bateriích a akumulátorech.

<sup>173</sup> Čl. 8 a 8a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech.

odpadů.<sup>174</sup> Za další příklad lze označit směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí, která reflektuje znečištění moří plastovými odpady, zejména mikroplasty. Tato směrnice v případě zavedení systému rozšířené odpovědnosti výrobců (tedy i kolektivního systému) odkazuje na obecná ustanovení směrnice o odpadech.<sup>175</sup>

### **3.2. Historie právní úpravy kolektivních systémů v České republice**

Kolektivní systémy byly do českého právního řádu zaváděny postupně v reakci na přijímání příslušných směrnic v rámci Evropské unie.

Jako první byl do zákona č. 185/2001, o odpadech zaveden kolektivní systém pro plnění vybraných povinností výrobců elektrozařízení, konkrétně zákonem č. 7/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech, s účinností k 13. srpnu 2005. Novela umožňovala přenést povinnosti výrobců stanovené pro oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení a elektroodpadu na jinou právnickou osobu, jejíž činnost spočívala v zajišťování společného plnění povinností výrobců podle daného zákona. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech neužíval pojem kolektivního systému a ani nijak nevymezoval práva a povinnosti této právnické osoby, ohledně podrobností odkazoval na vyhlášku č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění účinném do 31. 3. 2010.

Vyhláška obsahovala definici kolektivního systému, jímž rozuměla systém vytvořený výrobcem nebo výrobcem pověřenou právnickou osobou a provozovaný právnickou osobou odlišnou od výrobce nebo výrobcem pověřené právnické osoby.<sup>176</sup> Dále upravovala převážně administrativní aspekty spojené s provozováním kolektivního systému. Značnou pozornost vyvolal § 13 odst. 1, dle něhož platilo, že pro každou skupinu historických elektrozařízení (tj. elektrozařízení pocházejících z domácností, uvedené na trh do dne 13. srpna 2005) zajišťoval společné plnění financování nakládání jeden kolektivní systém. V tomto ustanovení byl spatřován kromě překročení rámce zákonného zmocnění rozpor s článkem 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť daný monopol zabraňoval pluralitě podnikajících subjektů. Z tohoto důvodu se skupina 27 poslanců obrátila na Ústavní soud s návrhem na zrušení této

---

<sup>174</sup> Čl. 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech.

<sup>175</sup> Čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí.

<sup>176</sup> § 2 písm. f) vyhlášky č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění účinném do 31. 3. 2010.

vyhlášky. Ústavní soud ve svém nálezu<sup>177</sup> vyšel z toho, že práva na podnikání se lze dle Listiny základních práv a svobod domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí. Tehdejší zákon o odpadech dle Ústavního soudu výrobcům nepřiznával právo zvolit si systém, do kterého budou přispívat a zároveň jej využívat, a to bez ohledu na to, zda by byl stanoven pouze jediný nebo více kolektivních systémů. Vzhledem k tomu, že podle Ústavního soudu z § 13 odst. 1 vyhlášky neplynula žádná nová povinnost, neshledal její rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem, a proto návrh na zrušení této vyhlášky zamítl. Čtyři ústavní soudci nicméně zaujali odlišná stanoviska. Za nejvýznamnější lze označit disent Jiřího Muchy, jehož argumentace rozsahem i přesvědčivostí převyšuje odůvodnění většinového stanoviska. Jiří Mucha výstižně shrnul hlavní problém právní úpravy omezující hospodářskou soutěž: „*Omezení této možnosti by muselo být jednoznačně vymezeno přímo v zákoně, který vydává k tomu legitimovaný zákonodárce, nikoli prováděcí normotvůrce, který k tomu potřebuje výslovné zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy.*“

Navzdory zamítavému nálezu bylo dané ustanovení s účinností k 1. říjnu 2014 zrušeno<sup>178</sup>, neboť právní úprava umožňující zajišťování společného plnění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pouze jedním kolektivním systémem byla nadále kritizována nejen dotčenými subjekty, ale i Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, který se monopolnímu postavení provozovatelů jednotlivých kolektivních systémů opakovaně věnoval ve svých stanoviscích. Ve svém posledním stanovisku formuloval závěr, že neexistuje žádný objektivní důvod pro zamezení plurality a vzájemné soutěže provozovatelů kolektivních systémů.<sup>179</sup>

V návaznosti na změnu podzákoného právního předpisu byl novelizován i samotný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech. Dle přechodného ustanovení došlo v případě historických elektrozařízení k zastavení řízení, v nichž se jiné právnické osoby domáhaly provozování kolektivního systému. Zároveň byl zákon rozšířen o ustanovení vztahující se k činnosti právnické osoby oprávněné k provozování kolektivního systému, byť zákon s pojmem kolektivního systému v případě elektrozařízení ani poté nepracoval.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06.

<sup>178</sup> Vyhláška č. 200/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady).

<sup>179</sup> Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k fungování kolektivních systémů z pohledu hospodářské soutěže ze dne 14. srpna 2013.

<sup>180</sup> Zákon č. 184/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.



Novelou zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech provedenou zákonem č. 297/2009 Sb.<sup>181</sup>, bylo s účinností k 19. 9. 2009 výrobcům baterií a akumulátorů umožněno plnit v kolektivním systému povinnosti stanovené pro zpětný odběr, oddělený sběr, zpracování a materiálové využití odpadních baterií nebo akumulátorů, informování a zpracování roční zprávy o bateriích a akumulátorech. V případě baterií a akumulátorů byla právní úprava kolektivního systému v porovnání s elektrozařizeními podrobnější, neboť byly vymezeny korporátní aspekty právnické osoby provozující kolektivní systém (zejména právní forma, omezený okruh společníků, případně akcionářů, a především způsob nakládání se ziskem). Rovněž byl důkladně upraven proces řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému a dále povinnosti této právnické osoby.

V neposlední řadě byla s účinností k 1. říjnu 2015 zákonem č. 223/2015 Sb.<sup>182</sup> zavedena možnost výrobců pneumatik plnit v kolektivním systému povinnosti stanovené pro zpětný odběr použitých pneumatik, zpracování a využití odpadních pneumatik, informování konečného uživatele a zpracování roční zprávy o plnění povinnosti zpětného odběru. Právní úprava postavení provozovatele kolektivního systému pro plnění povinností výrobců pneumatik byla obdobná jako v případě baterií a akumulátorů.

Právní úprava kolektivních systémů v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech byla z řady důvodů dlouhodobě kritizována. Významným způsobem rezonovala absolutně nedostatečná právní úprava kolektivních systémů pro elektrozařizení. S tím souvisela namítaná nepřehlednost právní úpravy, kdy zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech samostatně vymezoval kolektivní systém pro jednotlivé druhy výrobků. Některé povinnosti provozovatele kolektivního systému byly vymezeny moc vágně, a tudíž u řady institutů vznikaly mezery v zákoně. Dále bylo poukazováno na problémy z hlediska hospodářské soutěže. V neposlední řadě byla akcentována nedostatečná kontrola kolektivních systémů, zejména v oblasti hospodaření.<sup>183</sup> Zákon č. 185/2001 Sb.,

---

<sup>181</sup> Zákon č. 297/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

<sup>182</sup> Zákon č. 223/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>183</sup> Vláda České republiky. *Závěrečná zpráva RIA k věcnému záměru zákona o zpětném odběru výrobků s ukončenou životností* [online]. [cit. 2023-08-14]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-zpetnem-odberu-vyrobu.pdf>

o odpadech tak pozbyl účinnosti dne 31. 12. 2020, protože byl zrušen a nahrazen ZVUŽ, o němž bude pojednáno níže.

Možnost plnění povinností výrobců v kolektivním systému neomezuje náš právní řád pouze na případ vybraných výrobků, ale tento způsob plnění povinností připouští i u obalů a vybraných plastových výrobků.

Zákon o obalech provádí na vnitrostátní úrovni směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech. Zákon pojmově s kolektivním systémem nepracuje, namísto toho umožňuje povinným osobám plnění povinností týkajících se zpětného odběru, úhrady nákladů na úklid odpadu z obalů, osvětové činnosti, využití odpadů z obalů a povinného obsahu recyklovaných plastů v obalu uzavřením smlouvy o sdruženém plnění s autorizovanou obalovou osobou.<sup>184</sup> Sdružené plnění dle zákona o obalech se od kolektivního plnění dle ZVUŽ odlišuje v jednom podstatném směru. V případě nakládání s výrobky s ukončenou životností se výrobce uzavřením smlouvy o kolektivním plnění povinností s provozovatelem kolektivního systému svých zákonných povinností nezbavuje.<sup>185</sup> Naproti tomu v případě obalů osoba, která uvádí obaly na trh nebo do oběhu, stanovené povinnosti splní již uzavřením smlouvy o sdruženém plnění.

Řízení o vydání autorizace se významně neliší od řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému dle ZVUŽ. Rozdíl však spočívá v časových účincích vydaného rozhodnutí, neboť rozhodnutí o autorizaci se uděluje na dobu určitou, nejdéle na dobu 10 let.<sup>186</sup> Autorizovanou obalovou společností může být pouze akciová společnost. Obdobně jako v případě ZVUŽ, jejími akcionáři mohou být pouze osoby, které uvádějí obaly na trh nebo do oběhu, přičemž musí být minimálně čtyři.<sup>187</sup> Ani samotná úprava provozování autorizované obalové osoby se příliš neliší od úpravy v ZVUŽ. Důraz je kladen na její hospodaření i kontrolu ze strany Ministerstva životního prostředí, ale především na koordinaci autorizovaných obalových společností, což považuji za nejdůležitější odlišnost mezi oběma zákony.

Zákon o obalech sice předvídá paralelní existenci více autorizovaných obalových společností, nicméně v praxi disponuje vydaným rozhodnutím o autorizaci pouze společnost EKO-KOM, a.s. Tento státem tolerovaný monopol jediné společnosti je prohlubován právní úpravou účastenství, podle níž je tato společnost účastníkem řízení, ve kterých se posuzuje žádost jiné společnosti o vydání rozhodnutí o autorizaci.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> § 13 odst. 1 písm. c) zákona o obalech.

<sup>185</sup> 9 písm. b) ZVUŽ.

<sup>186</sup> 17 odst. 6 zákona o obalech.

<sup>187</sup> §18 zákona o obalech.

<sup>188</sup> § 27 odst. 1 zákona o obalech.

Vnitrostátní právní úprava v zákoně o plastových výrobcích, obsahově zrcadlí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí. Nad její rámec výslovně připouští plnění povinností výrobců v kolektivním systému, pokud jde o osvětovou činnost nebo hrazení nákladů obcí.<sup>189</sup> Právní úprava kolektivního systému na řadě místech odkazuje na ZVUŽ, nejvýrazněji u řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému, kde počítá s obdobnou aplikací tamější právní úpravy.

### 3.3. Srovnání fungování kolektivních systémů

Systémy rozšířené odpovědnosti výrobců byly vzhledem k implementační povinnosti vyplývající z příslušnosti k Evropské unii zavedeny ve všech členských státech. Nicméně z důvodu relativně obecné unijní právní úpravy, která ponechává značný legislativní prostor pro zavedení konkrétních opatření a systémů na členských státech, nepovažují za účelné podrobně charakterizovat ani základní aspekty jednotlivých vnitrostátních právních úprav. Pokusím se proto shrnout, zdali členské státy vůbec umožňují plnění povinností v rámci kolektivního systému, respektive zdali z hlediska hospodářské soutěže připustily pluralitu kolektivních systémů. Zaměřím se pouze na elektrozařízení, baterie a akumulátory a obaly.<sup>190</sup>

V případě elektrických a elektronických zařízení lze v rámci Evropské unie rozlišovat několik modelů plnění rozšířených povinností výrobců, z nichž jsou pouze některé představovány kolektivními systémy provozovanými soukromoprávními subjekty. V Chorvatsku a Maďarsku probíhá realizace rozšířené odpovědnosti výrobců prostřednictvím státu, kdy výrobci mají povinnost hradit poplatky do státního fondu, z něhož je následně financováno nakládání s odpadními elektrozařízeními. Provozování kolektivního systému jediným subjektem (tedy monopolistou) umožňují celkem tři členské státy, jmenovitě Belgie, Lucembursko a Kypr. Ve zbylých členských státech je umožněna volná soutěž kolektivních systémů, přesto právní úpravy vykazují určité odlišnosti (např. existence koordinátora, který usměrňuje fungování jednotlivých kolektivních systémů).<sup>191</sup>

Pokud jde o baterie a akumulátory, Chorvatsko aplikuje obdobný model jako v případě odpadních elektrozařízení, tedy výrobci mají povinnost hradit poplatky do státního fondu. U baterií a akumulátorů nicméně zavádí vícero členských států model provozování kolektivního systému pouze jediným subjektem. Monopolní model aprobejuje legislativa Belgie, Nizozemska,

<sup>189</sup> § 4 odst. 2 zákona o plastových výrobcích.

<sup>190</sup> V případě pneumatik totiž není stanoven konkrétní unijní rámec, v případě plastových výrobků na jedno použití dosud neuplynula implementační lhůta.

<sup>191</sup> FAVOT, Marinella, a kol. Regulation and competition in the extended producer responsibility models: Results in the WEEE sector in Europe. *Waste Management*, 2022, roč. 145, s. 63. ISSN 1879-2456.

Řecka, Malty a Kypru, jde tedy o státy s relativně menším počtem obyvatel, tudíž je zde větší předpoklad legitimacy takového modelu. V dalších členských státech je umožněno pluralitní fungování kolektivních systémů.<sup>192</sup>

U obalů uplatňují Chorvatsko, Maďarsko a Dánsko model plnění povinností výrobců navázaný na stát, kdy jsou vybírány poplatky do státního fondu. Volná soutěž kolektivních systémů neprobíhá v celkem osmi členských státech. Kromě České republiky, kde disponuje monopolem společnost EKO-KOM, a.s., je jediný kolektivní systém zřízen také v Irsku, Španělsku, Nizozemsku, Belgii, Itálii, Řecku, Finsku, na Kypru a na Maltě. V ostatních členských státech dochází k volné soutěži kolektivních systémů.<sup>193</sup>

Uplatňování rozšířené odpovědnosti výrobců a s tím spojené plnění povinností v kolektivním systému není omezeno pouze na území Evropské unie. Postupem času začaly i ostatní světové státy reflektovat nezbytnost zavedení dostatečně efektivní a vůči životnímu prostředí šetrné právní úpravy.<sup>194</sup> Rozšířená odpovědnost výrobců je již nyní, případně začíná být uplatňována i jiných státech, například v USA, Kanadě, Austrálii, Brazílii, Japonsku, Jižní Koreji, Indii či Etiopii.<sup>195</sup> V těchto státech však koncept plnění povinností výrobců v rámci kolektivních systémů není tak institucionalizovaný jako v případě Evropské unie, a tak bývá kolektivní plnění povinností výrobců realizováno na dobrovolné bázi.<sup>196</sup>

### 3.4. Dílčí shrnutí

Povinnosti uložené adresátům v rámci konceptu rozšířené odpovědnosti výrobce vyžadují významné finanční náklady. Z tohoto důvodu právní úprava umožňuje, aby namísto výrobců tyto povinnosti vykonával kolektivní systém. Uvedený způsob plnění uložených povinností je vhodný nejen pro výrobce z důvodu nižší zátěže, ale i z hlediska dosažení legislativních cílů. Kolektivní systémy jsou právnické osoby založené a provozované za účelem plnění stanovených povinností, a proto kromě příslušné infrastruktury disponují i náležitými a nezbytnými znalostmi v oblasti odpadového hospodářství. Rovněž ale podléhají relativně přísné veřejnoprávní regulaci projevující se v nezbytnosti splnění celé řady podmínek pro vydání příslušného oprávnění a dále

---

<sup>192</sup> AHLERS, Julian, a kol. *Analysis of Extended Producer Responsibility Schemes* [online]. Berlin, 2021, s. 10. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://erp-recycling.org/wp-content/uploads/2021/07/adelphi\\_study\\_Analysis\\_of\\_EPR\\_Schemes\\_July\\_2021.pdf](https://erp-recycling.org/wp-content/uploads/2021/07/adelphi_study_Analysis_of_EPR_Schemes_July_2021.pdf).

<sup>193</sup> Tamtéž.

<sup>194</sup> ZHOU, Guangli, a kol. A systematic review of the deposit-refund system for beverage packaging: Operating mode, key parameter and development trend. *Journal of Cleaner Production*, 2020, roč. 251, č. 1, s. 119661. ISSN 1879-1786.

<sup>195</sup> SHOOSHATARIAN, Salman, a kol. Extended producer responsibility in the Australian construction industry. *Sustainability*, 2021, roč. 13, č. 2, s. 11. ISSN 2071-1050.

<sup>196</sup> PATIL, Rashmi A., RAMAKRISHNA, Seeram. A comprehensive analysis of e-waste legislation worldwide. *Environmental Science Pollution Research*, 2020, roč. 27, s. 14421. ISSN 1614-7499.

v detailních kontrolních mechanismech. Právě tyto aspekty přispívají k řádnému nakládání s výrobky s ukončenou životností.

V České republice umožňují plnění povinností v rámci kolektivního systému celkem tři zákony. Kromě ZVUŽ s ním počítá zákon o obalech a zákon o plastových výrobcích. Zatímco posledně uvedený zákon čerpá z převážné míry právě ze ZVUŽ, v jeho případě se zákonodárce inspiroval zákonem o obalech. Právní úprava kolektivních systémů v jednotlivých zákonech tak není izolovaná.

Kolektivní plnění povinností vychází z práva Evropské unie, a proto je realizováno v drtivé většině členských států. Konkrétní přístupy se v některých parametrech liší, neboť ty jsou ponechány vnitrostátnímu právu. Největší rozdílnost se týká pojetí z hlediska hospodářské soutěže, tj. zdali funguje pluralita kolektivních systémů, případně zdali má jeden kolektivní systém monopolní postavení. V celkovém úhrnu převažuje pluralitní pojetí, které reflektuje judikaturu Soudního dvora Evropské unie<sup>197</sup>, podle níž platí, že pokud není zabezpečena rovnost příležitostí mezi hospodářskými subjekty, dochází k narušení hospodářské soutěže. V případě právní úpravy kolektivních systémů, respektive nakládání s výrobky s ukončenou životností, neshledávám žádný významný argument, proč by právě tato oblast neměla podléhat hospodářské soutěži. Pluralitní fungování kolektivních systémů hodnotím pro účely plnění povinností výrobců v oblasti odpadového hospodářství jako vhodnější. Existence jediného subjektu s dominantním postavením může být riziková především v situaci, kdy tento kolektivní systém ukončí z jakéhokoliv důvodu svou činnost. Takový scénář v konkurenčním prostředí nehrozí. Navíc je na kolektivní systémy vyvíjen přirozený tlak, aby byly nuceny o své postavení soutěžit poskytováním kvalitních a dostupných služeb či inovativních přístupů (například u zpětného odběru). Nezbytným komplementem pluralitního fungování však musí být zajištění účinné kontroly ze strany orgánů veřejné moci.

V českém právním prostředí je faktickým monopolem nadána společnost EKO-KOM, a.s., i když zákon o obalech s pluralitou počítá autorizovaných obalových společností. Tato situace je předmětem dlouhodobé kritiky a na legislativní úrovni se pravidelně usiluje o její změnu.<sup>198</sup> Jediný provozovatel kolektivního systému působí také v oblasti pneumatik. Otázce monopolu se též věnoval Ústavní soud v již citovaném nálezu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06. Tehdejší monopol jediného kolektivního systému pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze

---

<sup>197</sup> Například rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 7. 2014 ve věci C-553/12 P *DEI*.

<sup>198</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/058schuz/bqbs/b14534001.html>

dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010-294, byť věc nebyla posuzována optikou hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud posvětil závěr Městského soudu v Praze, který dovedl, že o všech žádostech o zápis do seznamu výrobců pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními mělo být vedeno jedno společné řízení.

## 4. Kolektivní systém podle ZVUŽ<sup>199</sup>

Platná právní úprava klade na provozovatele kolektivního systému poměrně vysoké nároky. Již před vydáním rozhodnutí o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému musí právnická osoba splňovat řadu podmínek, z nichž naprostou většinu musí dodržovat i po celou dobu provozování kolektivního systému, neboť v opačném případě je dán důvod pro zrušení oprávnění k jeho provozování.<sup>200</sup> Kromě toho musí naplňovat též další podmínky, které se vztahují až k fázi provozování kolektivního systému. Zákonodárce zpřísněný právní režim vztahující se k provozování kolektivního systému zdůvodňuje nezbytností zavést takovou právní úpravu, která umožní efektivní plnění povinností v rámci oblasti odpadového hospodářství.<sup>201</sup> Právě pro dosažení takového účelu je nezbytné precizní vymezení právního postavení provozovatelů kolektivního systému.

Z důvodu přehledné charakteristiky provozování kolektivního systému se proto zaměřím nejdříve na proces vztahující se k vydání oprávnění, kdy přiblížím jednotlivé podmínky nezbytné pro jeho vydání. Poté popíšu aspekty právní úpravy vztahující se k samotnému provozování kolektivního systému, tj. ve fázi již pravomocného oprávnění vydaného Ministerstvem životního prostředí.

### 4.1. Řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému

Výchozí předpoklad pro provozování kolektivního systému představuje oprávnění udělené Ministerstvem životního prostředí, v případě absence oprávnění je jeho provozování vyloučeno.<sup>202</sup> Pojmem „oprávnění“ se rozumí správní akt vydaný podle ZVUŽ, což vyplývá z přechodného ustanovení, podle něhož lze provozovat kolektivní systém na základě oprávnění vydaného podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, pouze do dne 31. prosince 2022 nebo do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému podle ZVUŽ, ale pouze za předpokladu, že žádost byla podána do dne 31. prosince 2022.<sup>203</sup> Pro osobu oprávněnou provozovat kolektivní systém a její společníky<sup>204</sup> platí povinnosti a omezení dle dřívější právní úpravy.<sup>205</sup> S tím koresponduje i zákonná definice provozovatele

<sup>199</sup> Vzhledem ke specifičnosti úpravy a omezeném praktickém dopadu nebude pojednáno o kolektivním systému pro solární panely podle § 57 ZVUŽ.

<sup>200</sup> § 55 odst. 2 písm. b) ZVUŽ.

<sup>201</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 107.

<sup>202</sup> § 34 odst. 1 ZVUŽ *a contrario*.

<sup>203</sup> § 142 odst. 1 ZVUŽ. Ustanovení se nevztahuje na kolektivní systém zajišťující výhradně plnění povinností provozovatelů solárních elektráren, jejichž součástí jsou solární panely uvedené na trh do 1. ledna 2013.

<sup>204</sup> ZVUŽ společníkem rozumí i akcionáře. Tuto legislativní zkratku budu využívat i v této diplomové práci, nebude-li z kontextu vyplývat něco jiného.

<sup>205</sup> § 142 odst. 3 ZVUŽ. To neplatí pro nakládání s výrobky s ukončenou životností, které je nutné zajišťovat v souladu se ZVUŽ.

kolektivního systému, jímž se rozumí právnická osoba, která provozuje kolektivní systém na základě oprávnění vydaného podle ZVUŽ.<sup>206</sup>

Ohledně vydání oprávnění obsahuje ZVUŽ podrobnou právní úpravu. Obecně platí, že Ministerstvo životního prostředí vydá oprávnění k provozování kolektivního systému na základě žádosti osoby, která prokáže splnění stanovených podmínek.<sup>207</sup> Uvedená dikce implikuje, že momentem splnění stanovených podmínek vzniká žadateli právní nárok na vydání oprávnění, tudíž v takovém případě nemá Ministerstvo životního prostředí k dispozici správní uvážení, ale je povinno oprávnění vydat. Tuto koncepci potvrzuje i zákonodárce.<sup>208</sup> Nicméně Ministerstvo životního prostředí je nadáno značnou mírou správního uvážení ve vztahu k posuzování splnění některých dílčích podmínek, tudíž na vydání oprávnění k provozování kolektivního systému v obecné rovině nárok není.

Žádost o vydání oprávnění se podává elektronicky, a to na formuláři stanoveném vyhláškou k ZVUŽ.<sup>209</sup> ZVUŽ neobsahuje komplexní právní úpravu řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému, subsidiárně se proto uplatní právní úprava obsažená v obecném právním předpisu, jímž je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.<sup>210</sup> Přesto ZVUŽ počítá s některými odchylkami od obecné právní úpravy, nejpatrněji v případě účastenství, kdy je účastníkem řízení pouze žadatel.<sup>211</sup> Tato úprava v původní podobě zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech u elektrozařízení chyběla, tudíž docházelo k situacím, kdy se konkurenční subjekty domáhaly účastenství ve správním řízení.<sup>212</sup> Velmi pozoruhodnou situaci řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 As 10/2010-950. V daném řízení se jedna osoba zúčastněná na řízení domáhala určení, že jiné osoby zúčastněné na řízení toto procesní postavení mít nemají. Soudy dovodily, že takové právo osobě zúčastněné na řízení nesvědčí. Postavení osoby zúčastněné na řízení se dokonce domáhala i fyzická osoba jakožto spotřebitel. U té však soudy uzavřely, že rozhodnutím nemůže být přímo dotčena na svých právech.

#### **4.1.1. Podmínky pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému**

Ačkoliv ZVUŽ obsahuje zdánlivě koncentrovaný a vyčerpávající výčet jak pozitivních, tak negativních podmínek<sup>213</sup>, základní podmínka nezbytná pro kladné rozhodnutí o žádosti v něm

---

<sup>206</sup> § 3 odst. 1 písm. y) ZVUŽ.

<sup>207</sup> § 35 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>208</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 110.

<sup>209</sup> § 36 odst. 1 a 4 ZVUŽ a § 15 vyhlášky k ZVUŽ.

<sup>210</sup> § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>211</sup> § 39 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>212</sup> Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 As 21/2007-305.

<sup>213</sup> § 35 ZVUŽ.



schází. Podle ustanovení uvedeného již před výslovně označeným výčtem podmínek platí, že provozovatel kolektivního systému může provozovat pouze jeden kolektivní systém, a to pro plnění povinností výrobců jednoho druhu vybraných výrobků.<sup>214</sup> Podmínka vychází ze snahy zamezit praxi, kdy by jedna právnická osoba provozovala více kolektivních systémů zajišťujících plnění povinností výrobců více druhů vybraných výrobků. Daná situace by se mohla promítnout zejména v možnosti křížového financování, kdy by provozovatel jednoho ziskového kolektivního systému částečně financoval jiný, ztrátový kolektivní systém.<sup>215</sup> Domnívám se, že jde o svébytnou podmínku, jejíž nesplnění představuje důvod pro zamítnutí žádosti, ačkoliv ZVUŽ striktně vzato se zamítnutím žádosti z tohoto důvodu nepočítá.<sup>216</sup> Tuto legislativní mezeru bude však patrně možné překlentnout výkladem, a to primárně prostřednictvím níže uvedeného požadavku, aby společníkem žadatele byli výhradně výrobci toho druhu vybraných výrobků, pro který žadatel hodlá zajišťovat kolektivní plnění povinností. Nelze vyloučit, že by společníky mohli být výrobci více druhů vybraných výrobků (především elektrozařízení a baterií nebo akumulátorů). Pokud by ti stejní výrobci byli společníky dvou kolektivních systémů zajišťujících kolektivní plnění pro výrobce dvou rozdílných druhů vybraných výrobků, jednali by tito společníci podle mne v zakázané shodě, tudíž důvod zamítnutí žádosti by byl i tak dán.

Ostatní podmínky jsou již upraveny komplexně. Na podmínky navazuje ustanovení specifikující podklady, které musí být doloženy společně se žádostí.<sup>217</sup> Jednotlivé podmínky budu analyzovat dle tří věcně rozdělených okruhů umožňujících ilustrativnější vystižení vzájemných vazeb, nikoliv v pořadí dle ZVUŽ. Půjde o podmínky vztahující se jednak ke korporátním aspektům, k osobám společníků<sup>218</sup>, ale i k zárukám řádného a dlouhodobého provozování kolektivního systému.

#### **4.1.1.1 Podmínky týkající se korporátních aspektů**

Tato kategorie podmínek je nejpočetnější a vztahuje se bezprostředně k žadateli, tj. k právnické osobě žádající o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému.

Zaprvé, ZVUŽ omezuje přípustnou právní formu žadatele toliko na společnost s ručením omezeným nebo akciovou společnost.<sup>219</sup> Zatímco zákonodárce vysvětluje omezení právní formy ryze na kapitálové společnosti zaručením dostatečné finanční stability kolektivního systému

---

<sup>214</sup> § 34 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>215</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 132.

<sup>216</sup> § 37 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>217</sup> 36 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>218</sup> Tyto podmínky sice by sice bylo v širším smyslu možné považovat za korporátní aspekty, z hlediska přehlednosti však považuji za vhodné tento okruh podmínek vyčlenit jakožto samostatnou kategorii.

<sup>219</sup> § 35 odst. 2 písm. a) ZVUŽ.

a hlasovací síly odpovídající míře účasti<sup>220</sup>, mám za to, že důvod této limitace je širší. Spočívá jednak v zajištění kontinuity právnické osoby, jejíž trvání není závislé na permanentní účasti konkrétní osoby (jako tomu může být v případě osobních společností)<sup>221</sup>, ale i v podrobnější úpravě některých institutů kapitálových společností již na základě zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodních korporacích“), který ve vztahu k obchodním korporacím představuje obecný právní předpis. Příkladem institutu kapitálových společností, se kterým ZVUŽ pracuje již jako se zakotveným právním konstruktem, je dozorčí rada. To považuji za velmi praktické řešení, neboť ZVUŽ může obecnou právní úpravu obchodních korporací již jen přizpůsobit, aby vyhovovala specifikům provozování kolektivního systému, tedy subjektu působícího v oblasti odpadového hospodářství. Nejpodstatnější odchylka od obecné právní úpravy společnosti s ručením omezeným a akciovou společností spočívá v tom, že primárním účelem účasti v kolektivním systému není výplata zisku, ale plnění stanovených environmentálních povinností.

V souvislosti s právní formou se nabízí otázka, zdali by kolektivní systém mohla provozovat i právnická osoba založená podle práva jiného členského státu Evropské unie. Článek 49 Smlouvy o fungování Evropské unie garantuje svobodu usazování, která ovšem může být omezena z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.<sup>222</sup> Předpoklady pro naplnění této limitační klauzule zjevně nejsou dány, přičemž ani ZVUŽ provozování kolektivního systému právnickou osobou založenou podle práva jiného členského státu Evropské unie nevylučuje. V důvodové zprávě je pak postaveno najisto, že takový model je umožněn.<sup>223</sup> Přestože rozumím, že tato možnost koresponduje se svobodou vnitřního trhu Evropské unie, v ryze praktické rovině bych byl k takovému modelu z mnoha důvodů skeptický. Především problematická by mohla být aplikace korporátní právní úpravy dle ZVUŽ na právnickou osobu, jejíž korporátní otázky by podléhaly zahraničnímu zákonu.

ZVUŽ dále stanoví, že výše základního kapitálu žadatele musí být v případě společnosti s ručením omezeným alespoň 2.000.000 Kč, nebo v případě akciové společnosti alespoň 2.000.000 Kč nebo 80.000 EUR.<sup>224</sup> V případě akciové společnost je bezzbytku převzata minimální výše základního kapitálu dle obecné úpravy akciových společností.<sup>225</sup> V případě společnosti s ručením omezeným se stanovením minimální výše základního kapitálu patrně

---

<sup>220</sup> Tamtéž.

<sup>221</sup> POKORNÁ, Jarmila. In. POKORNÁ, Jarmila, KOVAŘÍK, Zdeněk, ČÁP, Zdeněk. *Obchodní zákoník. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 265. ISBN 978-80-7357-491-8.

<sup>222</sup> Čl. 52 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>223</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 106.

<sup>224</sup> § 35 odst. 2 písm. e) ZVUŽ.

<sup>225</sup> § 246 odst. 2 zákona o obchodních korporacích.

zajišťuje rovnocennost právních forem obou kapitálových společností. Plnit vkladovou povinnost nepeněžitými vklady přitom ZVUŽ zakazuje.<sup>226</sup> Důvod těchto opatření je třeba spatřovat především v garanční funkci základního kapitálu, jež zvyšuje míru jistoty třetích osob v případě nesolventnosti společnosti.<sup>227</sup> Tím se v souladu se záměrem zákonodárce opět cílí na určitou stabilitu a transparentnost kolektivního systému. Je třeba dodat, že reálný dopad garanční funkce základního kapitálu bývá zpochybňován.<sup>228</sup>

Další podmínku vyjadřuje ZVUŽ tím, že podíly společníků žadatele, který je společností s ručením omezeným, nesmí být představovány kmenovými listy.<sup>229</sup> Kmenový list je cenným papírem na řad a lze jej vydat pouze k podílu, jehož převoditelnost není omezena nebo podmíněna.<sup>230</sup> V důsledku toho nemají ostatní společníci (a potažmo ani sama společnost) žádnou kontrolu nad tím, na koho dosavadní společník svůj podíl převede.<sup>231</sup> Taková nejistota by v případě kolektivního systému byla krajně nežádoucí. Nabytí podílu nevhodným společníkem by představovalo významné riziko pro řádné fungování kolektivního systému jako celku, eventuálně by se mohla společníkem stát osoba jiná než výrobce, což by v nejzazším případě vedlo ke zrušení oprávnění k provozování kolektivního systému.<sup>232</sup> Osobně si dokáži představit situaci, ve které by podíl účelově nabyt subjekt se záměrem zneužívání akcionářských práv či s jinou nepoctivou motivací. Neomezenou převoditelnost podílu proto ZVUŽ zakazuje<sup>233</sup>, tudíž naznačené scénáře mohou zůstat pouhými teoretickými spekulacemi.

V případě společností s ručením omezeným navíc dle ZVUŽ musí zakladatelské právní jednání žadatele vyžadovat zřízení dozorčí rady s kontrolní působností obdobnou kontrolní působnosti dozorčí rady akciové společnosti podle zákona o obchodních korporacích.<sup>234</sup> I v tomto případě se domnívám, že zákonodárce v obecné rovině hodlal postavit obě právní formy kapitálových společností naroveň, pokud jde o jejich záruky pro řádné provozování kolektivního systému. Jako konkrétní důvod pak zákonodárce uvádí nezbytnost dostatečných kontrolních mechanismů pro fungování a hospodaření kolektivního systému. V případě akciové

---

<sup>226</sup> § 41 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>227</sup> ČERNÁ, Stanislava. In: ČERNÁ, Stanislava a kol. *Právo obchodních korporací*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 87-88. ISBN 978-80-7598-991-8.

<sup>228</sup> KUHN, Petr. In: ŠTENGLOVÁ. *Zákon o obchodních korporacích: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 76. ISBN 978-80-7400-799-6.

<sup>229</sup> § 35 odst. 2 písm. g) ZVUŽ.

<sup>230</sup> § 137 odst. 2 a 3 zákona o obchodních korporacích.

<sup>231</sup> SADECKÝ, L. Některé výhody kmenového listu ve společnosti s ručením omezeným. *Daně a právo v praxi*, 2019, č. 6. ISSN 1211-7293.

<sup>232</sup> § 55 odst. 2 písm. b) ZVUŽ.

<sup>233</sup> § 41 odst. 7 ZVUŽ.

<sup>234</sup> § 35 odst. 2 písm. f) ZVUŽ.

společnosti s dualistickým systémem vnitřní struktury je zřízení dozorčí rady obligatorní. U akciové společnosti s monistickým systémem vnitřní struktury její funkci plní správní rada.<sup>235</sup>

Rád bych poukázal na zajímavou otázku počtu členů orgánů právnické osoby. ZVUŽ obsahuje podmínku pouze ve vztahu k akciové společnosti s monistickým systémem vnitřní struktury, jejíž stanovy musí vyžadovat, aby správní rada měla alespoň tři členy a aby mezi jednotlivé členy správní rady byla rozdělena její řídicí a kontrolní působnost.<sup>236</sup> Daným se má docílit kontrolovatelnost kolektivního systému, a tím i zvýšení jeho transparentnosti.<sup>237</sup> Naopak u akciové společnosti s dualistickým systémem vnitřní struktury není počet členů představenstva ani dozorčí rady stanoven. Subsidiárně se proto uplatní úprava v zákoně o obchodních korporacích, která nezakazuje, aby v představenstvu i dozorčí radě byl pokaždé jen jeden člen. Totéž se týká společnosti s ručením omezeným, ani v jejím případě zákon o obchodních korporacích nevyklučuje složení dozorčí rady pouze z jednoho člena. Na zvážení pak zůstává, nakolik může deklarovanou premisu kontrolovatelnosti kolektivního systému naplnit dozorčí rada složená z jednoho člena.

Další podmínka spočívá v tom, že žadatel nesmí podnikat v oblasti nakládání s výrobky s ukončenou životností toho druhu, pro který hodlá zajišťovat kolektivní plnění povinností výrobců<sup>238</sup>, provozovatel kolektivního systému navíc nesmí se zpětně odebranými výrobky s ukončenou životností ani nakládat.<sup>239</sup> Výjimka je v obou případech stanovena pro jejich soustředování, třídění a přepravu před předáním zpracovateli. V podmínce je vyjádřen požadavek, aby kolektivní systém neprovozovaly subjekty, které v oblasti odpadového hospodářství podnikají, a to jiným způsobem než provozováním kolektivního systému. Tím se má zamezovat koncentraci trhu s odpady v rukou několika málo subjektů, kdy by provozovatel kolektivního systému mohl s odpadem nakládat bez jakéhokoliv omezení. Dovedl bych si ovšem teoreticky představit i lehce modifikovanou podobu, kdy by provozovatel kolektivního systému mohl v omezeném rozsahu v oblasti nakládání s výrobky s ukončenou životností podnikat. Aby bylo dosaženo účelu této podmínky spočívající v zamezení koncentraci trhu s odpady, musel by být vymezen maximální přípustný rozsah této vedlejší činnosti. Za takové právní úpravy by provozovatel kolektivního systému mohl například v menším objemu provádět přípravu k opětovnému použití, což by naopak mohlo prospět přechodu na oběhové hospodářství. Problematické by ovšem bylo, že by provozovatel kolektivního systému v případě uvádění těchto

---

<sup>235</sup> § 396 ve spojení s § 456 odst. 2 zákona o obchodních korporacích.

<sup>236</sup> § 35 odst. 2 písm. k) ZVUŽ.

<sup>237</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 133-134.

<sup>238</sup> § 35 odst. 2 písm. d) ZVUŽ.

<sup>239</sup> § 41 odst. 1 ZVUŽ.

výrobků na trh měl postavení výrobce. Případná novela by nicméně vyžadovala změnu ZVUŽ v mnoha dalších ustanoveních, tudíž je v poměrech platné právní úpravy prakticky nemyslitelná.

Myslím si nicméně, že praktický dosah platného znění dané podmínky je zcela okrajový, požadovaná regulace je již dosažena prostřednictvím omezeného okruhu povolených předmětů činností provozovatele kolektivního systému. Předmětem činnosti může být zaprvé zajišťování kolektivního plnění povinností výrobců na území České republiky v rozsahu oprávnění k provozování kolektivního systému; zadruhé informování konečného uživatele a osvětová činnost; zatřetí poradenská, výzkumná a publikační činnost v oblasti zpětného odběru, opětovného použití a recyklace výrobků s ukončenou životností toho druhu, pro který zajišťuje kolektivní plnění povinností výrobců; a začtvrté správa vlastního majetku.<sup>240</sup> Při formalistickém jazykovém výkladu se tato podmínka vztahuje na právnickou osobu až od momentu pravomocného oprávnění, neboť před tímto okamžikem se pojmově o provozovatele kolektivního systému vůbec nemůže jednat.<sup>241</sup> Ostatně samotný ZVUŽ právnickou osobu v daném stádiu označuje za žadatele. Tato právní úprava umožňuje, aby právnická osoba v době podání žádosti měla v zakladatelském právním jednání předmět činnosti vymezen širším způsobem než dle § 40 odst. 1 ZVUŽ, ovšem s tím, že by již bylo přijato rozhodnutí o jeho změně (reflektující meze § 40 odst. 1 ZVUŽ) s účinností odloženou k právní moci vydaného oprávnění. S výjimkou této jediné eventuality mám za to, že již žadatel bude muset mít předmět činnosti vymezen způsobem konformním s § 40 odst. 1 ZVUŽ, neboť z hlediska smyslu a účelu právní úpravy lze jen stěží připustit situaci, v níž by Ministerstvo životního prostředí vydalo oprávnění k provozování kolektivního systému, přičemž by spoléhalo na to, že právnická osoba ve lhůtě do nabytí právní moci vydaného oprávnění stihne uvést zakladatelské právní jednání do souladu se ZVUŽ.

Ohledně splnění veškerých výše uvedených podmínek musí žadatel společně s žádostí doložit aktuální znění zakladatelského právního jednání, což neplatí v případě, že je uloženo ve sbírce listin v obchodním rejstříku.<sup>242</sup> Ze zakladatelského právního jednání splnění všech korporátních podmínek vyplývá.

Poslední dvě podmínky jsou formulovány negativně, tj. jako okolnosti, jejichž naplnění znemožňuje vydání kladného rozhodnutí o žádosti. Zaprvé, oprávnění nelze vydat žadateli, který je společníkem nebo členem jiné právnické osoby nebo členem orgánu jiné právnické osoby,

---

<sup>240</sup> § 40 odst. 1 ZVUŽ. Pro účely této diplomové práce ponechávám stranou předmět činnosti dle druhého odstavce téhož ustanovení.

<sup>241</sup> Nemůže se jednat o provozovatele kolektivního systému dle ZVUŽ. Nicméně v praxi žadatelé budou již provozovatelé kolektivních systémů dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

<sup>242</sup> § 36 odst. 3 ZVUŽ.

s výjimkou právnické osoby, jejímiž společníky nebo členy jsou výlučně nebo převážně osoby s obdobným předmětem činnosti, jako má žadatel.<sup>243</sup> Dané reflektuje požadavek, aby se provozovatel kolektivního systému nepodílel na činnostech, které nesouvisejí s plněním zákonných povinností výrobců, jež *de facto* zastupuje, a to z důvodu řádného plnění účelu kolektivního systému.<sup>244</sup> Stanovená výjimka dopadá na sdružení kolektivních systémů, především na mezinárodní úrovni, k čemuž v praxi často dochází. Zadržet pak nelze oprávnění udělit takovému žadateli, který se podílí na podnikání jiné osoby.<sup>245</sup> Zákonodárce doplňuje, že podílením rozumí podílení se na řízení, zisku či ztrátě jiné osoby nebo být jejím tichým společníkem. Účelem provozování kolektivního systému má být výlučně zajišťování povinností rozšířené odpovědnosti výrobců. V opačném případě by existovalo riziko, že provozovatel kolektivního systému bude ručit za závazky osoby, na jejímž podnikání se podílí.<sup>246</sup> Absenci těchto negativních předpokladů dokládá žadatel prostřednictvím čestného prohlášení.<sup>247</sup>

#### **4.1.1.2 Podmínky týkající se společníků kolektivního systému**

ZVUŽ omezuje okruh osob, které mohou být společníky právnické osoby. Společníky žadatele mohou být výhradně výrobci toho druhu vybraných výrobků, pro který žadatel hodlá zajišťovat kolektivní plnění povinností.<sup>248</sup> Tento požadavek vychází ze samotné podstaty rozšířené odpovědnosti výrobců, kteří jsou povinni plnit specifické povinnosti spojené s jimi produkovánými výrobky. Naproti tomu je třeba zdůraznit, že ne každý výrobce vybraných výrobků musí být společníkem nějakého kolektivního systému. Zároveň ne každý výrobce může být společníkem. Ve druhé kapitole jsem dovozoval, že by osoba, která provádí přípravu odpadních elektrozařízení k opětovnému použití a uvádí výrobek do oběhu, měla být považována za specifickou kategorii výrobce elektrozařízení. Otázka způsobilosti této osoby být společníkem žadatele není jednoznačná. Kloním se spíše k závěru, že při současné dikci ZVUŽ by tato osoba společníkem být nemohla, neboť není výrobcem ve smyslu zákonné definice, na kterou podmínka patrně odkazuje. Považoval bych za vhodné, aby tuto nejasnost vyřešila novela, které této osobě umožní, aby mohla být společníkem žadatele, potažmo následně i provozovatele kolektivního systému. V případě splnění níže uvedené podmínky spočívající v uvádění na trh

---

<sup>243</sup> § 35 odst. 3 písm. a) ZVUŽ.

<sup>244</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 134.

<sup>245</sup> § 35 odst. 3 písm. b) ZVUŽ.

<sup>246</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 135.

<sup>247</sup> § 35 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>248</sup> § 35 odst. 2 písm. b) ZVUŽ. Podle věty druhé téhož ustanovení je stanovena výjimka pro elektrozařízení, kdy v případě výrobce dle § 3 odst. 1 písm. m) bod 4. může být společníkem či akcionářem pověřený zástupce, a také pro solární panely uvedené na trh do dne 1. ledna 2013.

minimálního množství vybraných výrobků za stanovené období neshledávám mezi oběma subjekty natolik podstatný rozdíl, který by odůvodňoval odlišný právní režim.

S tím souvisí maximální výše podílu společníka na základním kapitálu nebo hlasovacích právech, která nesmí přesahovat 34 %. V případě osob jednajících ve shodě se jejich podíly sčítají a stanovená maximální míra účasti platí pro tyto osoby společně.<sup>249</sup> Z toho vyplývá, že právnická osoba musí být založena minimálně třemi výrobci. V tomto ohledu přinesl ZVUŽ rozvolnění, neboť dřívější právní úprava umožňovala provozování kolektivního systému pouze za předpokladu, že právnická osoba měla minimálně čtyři společníky.<sup>250</sup>

Obě podmínky je třeba vykládat v úzkém sepětí, neboť společně zajišťují pluralitu vlastnické struktury složené pouze z osob, které mají (respektive by měly mít) zájem na řádném fungování kolektivního systému. Zákonodárce v této souvislosti upozorňuje, že se tím minimalizuje riziko ovládnutí a možného zneužití kolektivního systému jediným subjektem v neprospěch jiných výrobců.<sup>251</sup> Za takto nastavené právní úpravy je předpoklad, že společníci budou společně usilovat o zajištění stability a náležité plnění povinností výrobců.

Splnění těchto podmínek se dokládá odlišně pro každou právní formu kapitálové společnosti. V případě společnosti s ručením omezeným, pokud dané nevyplývá ze zakladatelského právního jednání, seznamem společníků s uvedením jejich podílu na základním kapitálu a na hlasovacích právech žadatele, s uvedením společníků jednajících ve shodě.<sup>252</sup> V případě akciové společnosti výpisem z evidence emise zaknihovaných cenných papírů nebo výpisem z evidence imobilizovaných cenných papírů, ne starším než 60 dní, nebo opisem seznamu všech akcionářů, kteří jsou vlastníky akcií na jméno, ne starším než 60 dní, s uvedením akcionářů jednajících ve shodě.<sup>253</sup> Dále se dokládají čestná prohlášení společníků o těchto skutečnostech.<sup>254</sup>

Samotných společníků se týká další podmínka. Ta vyžaduje, aby každý výrobce, který je společníkem, uváděl na trh na území České republiky nebo jiného členského státu<sup>255</sup> nejméně po dobu 3 předcházejících kalendářních let vybrané výrobky toho druhu, pro který žadatel hodlá zajišťovat kolektivní plnění povinností, přičemž za předcházející 3 kalendářní roky uvedl na trh na území České republiky nebo jiného členského státu tyto vybrané výrobky v množství, které

---

<sup>249</sup> § 35 odst. 2 písm. c) ZVUŽ.

<sup>250</sup> § 311 odst. 11, § 37h odst. 5 § 38c odst. 10 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

<sup>251</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 133.

<sup>252</sup> § 36 odst. 3 písm. b) ZVUŽ.

<sup>253</sup> § 36 odst. 3 písm. c) ZVUŽ.

<sup>254</sup> § 36 odst. 3 písm. e) ZVUŽ.

<sup>255</sup> Členským státem se dle § 3 odst. 2 písm. a) ZVUŽ rozumí nejen členský stát Evropské unie, ale i jiný smluvní stát Dohody o Evropském hospodářském prostoru.

ZVUŽ stanovuje separátně pro jednotlivé druhy vybraných výrobků.<sup>256</sup> Na základě tohoto „časově množstevního testu“ se ověřuje, zdali je výrobce dostatečně etablovaným výrobcem na relevantním trhu, že jeho osoba dává záruky řádného podílení se na provozování kolektivního systému. Splnění „časově množstevního testu“ se prokazuje čestným prohlášením. Rád bych poukázal na nejednoznačnost, od jakého momentu se stanovují 3 předcházející kalendářní roky, neboť žádost o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému může být podána v předcházejícím kalendářním roce, než ve kterém bude Ministerstvo životního prostředí o žádosti rozhodovat. Například žádost bude podána v roce 2022 (v takovém případě by byly relevantní roky 2019, 2020 a 2021), nicméně Ministerstvo životního prostředí o ní bude rozhodovat až v roce 2023 (v takovém případě by byly relevantní roky 2020, 2021 a 2022). Tato okolnost však může mít vliv na splnění či nesplnění dané podmínky. V souladu ustálenou rozhodovací praxí předpokládám, že by měl být rozhodný skutkový stav v době rozhodování o žádosti.<sup>257</sup> Takový výklad lépe odpovídá i smyslu a účelu právní úpravy, neboť se jím zajišťuje posuzování splnění množstevního kvora v aktuálnějších obdobích.

#### **4.1.1.3 Podmínky týkající se záruk řádného provozování kolektivního systému**

Ministerstvo životního prostředí v rámci řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému zároveň posuzuje předpoklady a způsobilost právnické osoby ke kolektivnímu plnění povinností výrobců. Jedině kvalifikovaný kolektivní systém s dostatečným finančním a dalším zázemím může dostát zamýšlenému cíli právní regulace, kterým je v nejobecnějším smyslu omezení negativních dopadů vybraných výrobků s ukončenou životností na životní prostředí.

Z tohoto důvodu je žadatel povinen doložit projekt zajišťování kolektivního plnění, který musí poskytovat dostatečné záruky, že kolektivní plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě.<sup>258</sup> Ustanovení je navázáno na požadavky týkající se obsahu projektu, dle něhož má projekt zahrnovat alespoň označení druhu a skupin vybraných výrobků, pro které hodlá žadatel zajišťovat kolektivní plnění povinností výrobců<sup>259</sup>; předpokládaný počet uzavřených smluv o kolektivním plnění a předpokládaná množství vybraných výrobků, pro něž bude zajištěno kolektivní plnění povinností výrobců v prvních 5 letech platnosti oprávnění; předpokládané množství zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností, pro které bude zajištěno zpracování, využití, nebo odstranění v prvních 5 letech platnosti oprávnění; popis technických, organizačních a finančních opatření, kterými zajistí kolektivní plnění povinností výrobců;

---

<sup>256</sup> § 35 odst. 2 písm. h) ZVUŽ.

<sup>257</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018–40.

<sup>258</sup> § 35 odst. 2 písm. i) ZVUŽ.

<sup>259</sup> V případě elektrozařízení navíc údaj o tom, zda jde o elektrozařízení určená k použití v domácnostech nebo mimo domácnosti.



podrobný popis předpokládaných finančních zdrojů k zajištění kolektivního plnění povinností výrobců v jednotlivých letech platnosti oprávnění k provozování kolektivního systému a dokumenty prokazující jeho pravdivost, zejména poslední účetní závěrku a smlouvy o úvěru, pokud se jeho použití předpokládá, alespoň pro období prvního roku platnosti oprávnění; popis způsobu zajištění informování konečného uživatele, osvětové činnosti a vedení informačních kampaní; popis způsobu vedení evidencí a konečně smlouvu s auditorem o provádění ověřování údajů.<sup>260</sup>

Účelem těchto opatření je prověření připravenosti přijatých opatření souvisejících se zajišťováním kolektivního plnění do té míry, aby mohlo být bezodkladně zahájeno zajišťování plnění povinností výrobce ze strany kolektivního systému.<sup>261</sup> Při posuzování „dostatečných záruk projektu“ je dána k dispozici Ministerstvu životního prostředí značná míra správního uvážení, neboť se jedná o neurčitý právní pojem, který ZVUŽ blíže nedefinuje, neposkytuje ani bližší interpretační vodítka jako v případě financování projektu zajišťování kolektivního plnění.

Určitá východiska však poskytuje seznam podkladů, které jsou součástí žádosti. Podle nich je žadatel povinen doložit vzory celkem pěti typových smluv. Zaprvé smluv o kolektivním plnění včetně sazeb pro výpočet jakýchkoliv peněžitých plnění na základě smlouvy. Zadruhé smluv o zřízení místa zpětného odběru (např. s obcemi nebo posledními prodejci).<sup>262</sup> Zatřetí smluv o využití systému nakládání s komunálním odpadem stanoveného obcí v případě, že k zajišťování kolektivního plnění povinností výrobců bude využívána spolupráce s obcemi. Začtvrté smluv o spolupráci při zajištění plnění povinností výrobců elektrozařízení se zabudovanými nebo přiloženými bateriemi nebo akumulátory.<sup>263</sup> Zapáté smluv uzavíraných za účelem zpracování zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností.<sup>264</sup> Rovněž musí žadatel předložit seznam osob, se kterými již uzavřel některou z těchto smluv, přičemž musí uvést o jakou smlouvu jde.<sup>265</sup>

Projekt zajišťování kolektivního plnění z mého pohledu představuje vůbec nejdůležitější podklad žádosti, který bude Ministerstvo životního prostředí posuzovat. Ačkoliv ZVUŽ přibližuje minimální náležitosti projektu, vzhledem k jeho významu je nepovažuji za dostatečné. Jak jsem zmínil, na vydání oprávnění k provozování kolektivního systému není právní nárok. Související široká míra správního uvážení ze strany Ministerstva životního prostředí v kombinaci

---

<sup>260</sup> § 36 odst. 3 písm. i) ZVUŽ.

<sup>261</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 135.

<sup>262</sup> § 65 odst. 2 písm. b) a c); § 85 odst. 2 písm. b), c) a d); § 97 odst. 2 písm. b) ZVUŽ.

<sup>263</sup> Pouze však v případě, že předmětem žádosti je vydání oprávnění k provozování kolektivního systému výrobců baterií nebo akumulátorů

<sup>264</sup> § 36 odst. 3 písm. f) ZVUŽ.

<sup>265</sup> § 36 odst. 3 písm. g) ZVUŽ.

s nedostatečnou právní úpravou projektu zajišťování kolektivního plnění se může negativně projevit v právní jistotě žadatelů. Ti se o nezpůsobilosti svého projektu, respektive o Ministerstvem životního prostředí kladených požadavcích, dozví až ze samotného rozhodnutí o žádosti. Tomuto okamžiku ale předchází vynaložení významného objemu finančních prostředků na přípravu zajišťování kolektivního plnění (zejména na vybudování sítě zpětného odběru). Požadavky kladené na projekt by tak z mého pohledu měly být více rozpracovány již v samotném ZVUŽ, aby případní žadatelé mohli předběžně posoudit, zdali jejich projekt bude poskytovat dostatečné záruky řádného a dlouhodobého provozování kolektivního plnění.

V návaznosti na povinné minimální náležitosti projektu je nezbytné, aby žadatel doložil taktéž dokumenty prokazující zřízení sítě veřejných míst zpětného odběru v rozsahu požadovaném ZVUŽ.<sup>266</sup>

Další ze ZVUŽ plynoucí podmínka ohledně záruk řádného provozování kolektivního systému vyžaduje, aby žadatel doložil, že má dostatečné finanční zdroje na zajištění řádného a dlouhodobého financování projektu zajišťování kolektivního plnění.<sup>267</sup> V tomto případě ZVUŽ předpokládá, že výše finančních zdrojů považuje za dostatečnou, jestliže odráží rozsah zamýšlené činnosti provozovatele kolektivního systému s ohledem na druh a skupiny vybraných výrobků, pro které žadatel hodlá zajišťovat kolektivní plnění povinností.<sup>268</sup> Při posuzování této podmínky bude Ministerstvo životního prostředí vycházet z údajů, které žadatel uvedl v projektu zajišťování kolektivního plnění.

Současně ZVUŽ vyžaduje, aby výše finančních zdrojů vždy umožňovala žadateli pokrýt okamžitě alespoň 25 % předpokládaných ročních nákladů na provozování kolektivního systému v plánovaném rozsahu, zejména s ohledem na předpokládané množství vybraných výrobků uvedených výrobcí na trh a předpokládané množství zpětně odebraných a zpracovaných výrobků s ukončenou životností.<sup>269</sup>

Tyto podmínky se dokládají primárně prostřednictvím projektu zajišťování kolektivního plnění, jehož součástí má být podrobný popis předpokládaných finančních zdrojů k zajištění kolektivního plnění.<sup>270</sup> Sekundárně též poslední výroční zprávou žadatele, avšak jen v případě, že tato výroční zpráva existuje.<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> § 36 odst. 3 písm. h) ZVUŽ.

<sup>267</sup> § 35 odst. 2 písm. j) ZVUŽ.

<sup>268</sup> § 35 odst. 4 ZVUŽ.

<sup>269</sup> Tamtéž.

<sup>270</sup> § 36 odst. 3 písm. i) bod 5 ZVUŽ.

<sup>271</sup> § 36 odst. 3 písm. d) ZVUŽ.

#### 4.1.2. Rozhodnutí o žádosti o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému

K rozhodování o žádosti o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému je příslušné Ministerstvo životního prostředí, které má rozhodnutí vydat ve lhůtě 60 dnů od zahájení řízení (tj. od doručení žádosti).<sup>272</sup> Žádost Ministerstvo životního prostředí zasílá Ministerstvu průmyslu a obchodu, které se musí ve lhůtě 20 dnů k podané žádosti vyjádřit, pokud v dané lhůtě zůstane nečinné, lze o žádosti rozhodnout i bez tohoto vyjádření.<sup>273</sup> Jedná se o vyjádření ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo životního prostředí může o podané žádosti meritorně rozhodnout pouze dvěma způsoby. Žádost lze zamítnout jedině z důvodu nesplnění podmínek.<sup>274</sup> V opačném případě je Ministerstvo životního prostředí povinno vydat kladné rozhodnutí. ZVUŽ zároveň upravuje náležitosti rozhodnutí o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému. Rozhodnutí musí obsahovat označení druhu a skupin vybraných výrobků, pro které bude zajišťováno kolektivní plnění povinností výrobců; podmínky zajišťování kolektivního plnění stanovené podle projektu a příloh projektu žadatele včetně hustoty sběrné sítě; a údaj o tom, zda je oprávnění k provozování kolektivního systému výrobců elektrozařízení vydáno též pro zajišťování plnění povinností provozovatelů solárních elektráren, jejichž součástí jsou solární panely uvedené na trh do dne 1. ledna 2013.<sup>275</sup>

#### 4.2. Provozování kolektivního systému

Nabytím právní moci oprávnění se právnická osoba stává provozovatelem kolektivního systému. Od tohoto momentu tedy musí splňovat řadu povinností a omezení plynoucích z tohoto právního postavení, několik povinností nadto zavazuje i společníky či výrobce. Provozovatel kolektivního systému je nadále povinen dodržovat naprostou většinu podmínek nezbytných pro vydání oprávnění, některé podmínky však ve stejně formulované podobě ztratí význam.<sup>276</sup> Neznamená to však, že by jimi zamýšlená regulace přestala být relevantní, dané podmínky jsou jen nahrazeny jinými povinnostmi provozovatele kolektivního systému.<sup>277</sup>

Provozování kolektivního systému je komplexní činností, jejíž faktickou podobu upravuje ZVUŽ velmi okrajově.<sup>278</sup> Namísto toho obsahuje pouze právní úpravu vztahující se k dílčím právním aspektům spojeným s provozováním kolektivního systému. Opět v rámci

<sup>272</sup> § 37 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>273</sup> § 37 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>274</sup> § 37 odst. 1 ZVUŽ. Jak již bylo výše uvedeno, domnívám se, že samostatná podmínka je obsažena i v § 34 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>275</sup> § 37 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>276</sup> Konkrétně jde o podmínky dle § 35 odst. 2) písm. h), i) a j) ZVUŽ.

<sup>277</sup> BABÁČEK, Tomáš, op. cit. sub 120, s. 237.

<sup>278</sup> Např. nároky na místa zpětného odběru, podobu osvětové a informační kampaně či náležitosti jednotlivých smluv.

přehlednosti rozdělím tyto aspekty do několika kategorií, aby analýza právní úpravy byla celistvá a provázaná věcně i logicky. V prvé řadě pojednám o převážně obchodněprávních omezeních při provozování kolektivního systému, následně vymezím právní postavení výrobců a provozovatele kolektivního systému, poté se zaměřím na úpravu hospodaření, nakonec shrnu kontrolu provozování kolektivního systému.

#### **4.2.1. Omezení provozovatele kolektivního systému**

ZVUŽ v § 41 navazuje na podmínky stanovené pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému. Na tomto místě je již neoznačuje za podmínky, ale ustanovení nese nadpis „některá omezení provozovatele kolektivního systému“. Ačkoliv některá omezení do značné míry vycházejí z podmínek pro vydání oprávnění, v některých ustanoveních jsou navíc obsaženy bezprostřední právní následky jejich porušení. Omezení jsou také navázána na odpovědnost za přestupky.<sup>279</sup>

Podle prvního omezení nesmí provozovatel kolektivního systému sám nakládat se zpětně odebranými výrobky s ukončenou životností, s výjimkou jejich soustředování, třídění a přepravy před jejich předáním zpracovateli.<sup>280</sup> Dané omezení zdánlivě bezvýhradně kopíruje jednu z podmínek pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému. Domnívám se ovšem, že ustanovení nejsou pouze bezúčelně zduplikována. V případě podmínky pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému je právnické osobě (v právním postavení žadatele) zakázáno podnikat v oblasti nakládání s výrobky s ukončenou životností toho druhu, pro který hodlá zajišťovat kolektivní plnění povinností. Tamější omezení tedy cílí na podnikatelskou činnost ve smyslu § 420 občanského zákoníku, jejímž účelem je dosahování zisku. Vzhledem k tomu, že tuto podmínku musí právnická osoba splňovat po celou dobu provozování kolektivního systému, je třeba v nynějším omezení spatřovat jinou funkci. Absence slova „podnikat“ tudíž není v tomto ustanovení náhodná. Jsem proto přesvědčen, že dané omezení je třeba vykládat v tom ohledu, že zamezuje provozovateli kolektivního systému v jakémkoliv faktickém nakládání<sup>281</sup> s výrobky s ukončenou životností, lhostejno zda k tomu má příslušné veřejnoprávní oprávnění či zda tak činí za účelem dosažení zisku. Naopak v případě, kdy by kolektivní systém vykonával veškeré činnosti dle hierarchie odpadového hospodářství, mohlo by tím dojít k ohrožení zajišťování samotných esenciálních povinností, které má kolektivní systém dle ZVUŽ namísto výrobců vykonávat. Zákonodárce v této souvislosti konstatuje, že přestože takové omezení neplatilo v poměrech dřívější právní úpravy, žádný kolektivní systém výrobky s ukončenou životností sám

---

<sup>279</sup> § 124 ZVUŽ.

<sup>280</sup> § 41 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>281</sup> S výjimkou jejich soustředování, třídění a přepravy před jejich předáním zpracovateli.

nezpracovával.<sup>282</sup> Jde tak spíše o preventivní opatření, jehož cílem je posílení záruk řádného provozování kolektivního systému nežli o reakci na nedokonalou historickou právní úpravu.

Druhé omezení se vztahuje k ochraně základního kapitálu. Zvyšovat jej lze pouze taxativně vypočtenými způsoby, konkrétně převzetím vkladové povinnosti ke zvýšení dosavadních vkladů nebo k novému vkladu, upsáním nových akcií nebo z vlastních zdrojů provozovatele kolektivního systému. Současně platí zákaz nepeněžitých vkladů. Na druhé straně nelze snížit základní kapitál za jiným účelem než k úhradě ztráty nebo k plnění povinností stanovených zákonem. ZVUŽ zároveň obsahuje důsledek porušení zákazu, právní jednání by v takovém případě nemělo právní účinky.<sup>283</sup> Tím má být ošetřeno, aby snížení základního kapitálu nebylo prostředkem k vyvádění finančních prostředků z kolektivního systému.<sup>284</sup> Navzdory poměrně jednoznačné dikci tohoto ustanovení se nabízí otázka mezi jeho aplikovatelnosti, a to zejména ve vztahu k ustanovení o minimální výši základního kapitálu. Problém spatřuji v tom, že není zřejmé, zdali v přípustných případech snížení základního kapitálu (tj. úhrada ztráty nebo plnění zákonných povinností) je možné klesnout pod minimální výši dle § 35 odst. 2 písm. e) ZVUŽ. Mám za to, že na takový případ sankce absence právních účinků nedopadá, neboť přípustný účel snížení základního kapitálu by byl zachován. Jeho snížení pod minimální výši sice představuje bezvýjimečný důvod zrušení oprávnění k provozování kolektivního systému<sup>285</sup>, avšak nyní uvedená podmínka by teoreticky mohla představovat speciální právní úpravu, podle které by snížení základního kapitálu v přípustných případech mohlo klesnout i pod jeho minimální výši, aniž by to naplnilo okolnost pro zrušení oprávnění k provozování kolektivního systému. Pro takový výklad nespátřuji žádný důvod ani nedostatečný zákonný podklad. Z této úvahy dovozují správnost takového výkladu, že základní kapitál lze snížit pouze za situace, kdy jeho výše přesahuje 2.000.000 Kč<sup>286</sup>, a to za kumulativního splnění dvou předpokladů. Zaprvé ke snížení musí dojít výlučně za účelem úhrady ztráty nebo plnění zákonných povinností, zadruhé jej nelze snížit pod minimální zákonnou výši. V případě snížení základního kapitálu pod minimální výši bude naplněn důvod zrušení oprávnění k provozování kolektivního systému.

V dalším omezení chrání ZVUŽ výrobce, s nimiž byla uzavřena smlouva o kolektivním plnění, před sdělováním informací třetím osobám, mezi něž řadí i společníky provozovatele kolektivního systému. Do této chráněné množiny spadají informace o množství vybraných

---

<sup>282</sup> Důvodová zpráva ke ZVUŽ, s. 137.

<sup>283</sup> § 41 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>284</sup> Důvodová zpráva ke ZVUŽ, s. 137.

<sup>285</sup> § 55 odst. 2 písm. b) ZVUŽ.

<sup>286</sup> Případně 80.000 EUR v případě akciové společnosti.

výrobků uvedených na trh, o jejich podílu na trhu a informace o příspěvcích.<sup>287</sup> Pozadí tohoto opatření je logické. Ačkoliv se výrobci sdružují v jednom kolektivním systému za účelem plnění vybraných environmentálních povinností, mimo tento rámec zůstávají svými konkurenty. Z vyjmenovaných informací by totiž výrobci mohli vzájemně získat cenné údaje o obchodním modelu konkurenta, což by mohlo deformovat tržní prostředí. Porušením tohoto omezení však není poskytnutí informací auditorovi pro účely ověřování údajů.<sup>288</sup> Auditor je ostatně vázán povinností mlčenlivosti, tudíž jakékoliv riziko úniku chráněných informací je minimalizováno.<sup>289</sup>

Následují tři omezení zaměřená na ochranu finančních prostředků kolektivního systému a jeho řádného hospodaření. V první řadě je regulován poměr k osobám, které mají k provozovateli kolektivního systému nebo společníkovi zvláštní vztah. Osoby se zvláštním vztahem jsou detailně vypočteny, stručně vyjádřeno se jedná o členy volených orgánů provozovatele kolektivního systému nebo společníka; vedoucí zaměstnance; fyzické osoby zastupující právnické osoby při výkonu volené funkce; osoby jim blízké; právnické osoby, v nichž mají tyto osoby podíl na základním kapitálu nebo hlasovacích právech; a rovněž o společníky provozovatele kolektivního systému nebo společníka a jimi ovládané obchodní korporace.<sup>290</sup> Dle zákonodárce je u těchto osob z důvodu jejich postavení dáno zvýšené riziko, že by mohlo docházet k nezákonnému vyvádění finančních prostředků z kolektivního systému.<sup>291</sup> Na základě tohoto předpokladu jsou provozovateli kolektivního systému ve vztahu k výše uvedeným osobám zakázány tři okruhy právních jednání, jimiž je uzavření smlouvy, která by vzhledem ke své povaze účelu nebo riziku nebyla uzavřena při vynaložení péče řádného hospodáře, dále je nepřípustné zajišťování dluhů těchto osob a rovněž bezúplatné převádění majetku. Důsledkem porušení tohoto zákazu je absence právních účinků takového právního jednání.<sup>292</sup> Myslím si, že poslední dvě uvedená zakázaná právní jednání jsou v tomto ustanovení nadbytečná a mají spíše zdůrazňující charakter, neboť vyplývají již z následujícího omezení.

Podle něho nesmí provozovatel kolektivního systému jakkoliv zajišťovat dluhy jiných osob a dále nesmí poskytovat z vybraných příspěvků dar, zápůjčku, úvěr či jimi zajistit svůj dluh. Důsledek porušení opět spočívá v absenci právních účinků takového právního jednání.<sup>293</sup> Provozování a financování kolektivního systému je totiž realizováno na základě příspěvků

---

<sup>287</sup> § 41 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>288</sup> § 41 odst. 3 ZVUŽ věta za středníkem.

<sup>289</sup> § 15 odst. 1 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>290</sup> § 43 ZVUŽ.

<sup>291</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 138.

<sup>292</sup> § 41 odst. 4 ZVUŽ.

<sup>293</sup> § 41 odst. 5 ZVUŽ.

výrobců<sup>294</sup>, kteří tyto příspěvky kolektivnímu systému odvádí s očekáváním, že za ně bude plnit stanovené povinnosti. Naproti tomu dar či zajištění dluhu nelze považovat za právní jednání, které by šlo k naplnění deklarovaného účelu. V případě zápůjčky a úvěru jsou dle zákonodárce dány dva důvody omezení, jednak aby nemohlo dojít k obohacení jiných osob, ale také kvůli zamezení rizikových investic finančních prostředků.<sup>295</sup> Ustanovení podává taxativní výčet zakázaných právních jednání, přesto bude dle mého názoru nezbytné podrobit i jiná právní jednání posouzení, zdali nesměřují k obcházení zákona zastírajícím právním jednáním. Kupříkladu uzavření nájemní smlouvy, jejímž předmětem bude poskytnutí reklamní plochy k provádění osvětové kampaně, přičemž nájem bude sjednán v naprosto excesivní výši. V takovém případě by došlo k obohacení pronajímatele bez obdržení adekvátního protiplnění na straně provozovatele kolektivního systému, a právní jednání by tedy svou povahu směřovalo spíše k poskytnutí daru.

V souladu s dalším omezením nesmí být provozovatel kolektivního systému neomezeně ručícím společníkem. Nesmí se ani podílet na založení nebo činnosti jiné právnické osoby, s výjimkou právnické osoby sdružující osoby s obdobným předmětem činnosti, jako má provozovatel kolektivního systému, nebo na podnikání jiné osoby. Právní jednání odporující tomuto omezení nemá právní účinky.<sup>296</sup> Omezení kopíruje jednu z podmínek pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému, nicméně zde se již dotýká právnické osoby v právním postavení provozovatele kolektivního systému. Uvedená podmínka tento požadavek dostatečně pokrývá i pro dobu provozování kolektivního systému<sup>297</sup>, tudíž jsem v tomto případě přesvědčen, že jde o poměrně nadbytečné ustanovení, jehož jediná přidaná hodnota spočívá ve stanovení následků takového právního jednání.

ZVUŽ u celkem čtyř uvedených omezení stanoví, že případné odporující právní jednání nemá právní účinky. Důvodová zpráva uvádí, že díky tomu je na příslušné rozhodnutí či jednání pohlíženo, jako kdyby nebylo učiněno, aniž by o tom musel soud učinit prohlášení.<sup>298</sup> Citované zdůvodnění evokuje zdánlivost, kdy se o právní jednání vůbec nejedná, a tudíž se k němu nepřihlíží.<sup>299</sup> Ustanovení ZVUŽ však jako důsledek stanoví absenci právních účinků, nikoliv fikci absence samotného právního jednání. Občanský zákoník přitom s „neúčinností“ jako vadou právního jednání neoperuje, upravuje pouze relativní neúčinnost, kterou však prohlašuje soud na

---

<sup>294</sup> § 46 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>295</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 138.

<sup>296</sup> § 41 odst. 6 ZVUŽ.

<sup>297</sup> Podmínky pro vydání oprávnění musí být vzhledem k § 55 odst. 2 písm. b) ZVUŽ naplňovány po celou dobu provozování kolektivního systému.

<sup>298</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 138.

<sup>299</sup> § 554 občanského zákoníku.

návrh věřitele, avšak ani poté zkracující právní jednání dlužníka nepřestává být platné a nepozbývá svých právních účinků. Má jen význam pro právní vztahy mezi příslušnými stranami.<sup>300</sup> Takový následek zákonodárce zjevně nezamýšlel, protože tento konstrukt přijímal s tím záměrem, aby následek právního jednání nemusel soud konstatovat. Zároveň ochrana nesměřovala jen vůči věřitelům, ale především na zachování finanční stability kolektivního systému, a tím jeho řádného provozování. Z okruhu eventuálních následků zbývá neplatnost, nicméně u neplatnosti se nefinguje neexistence samotného právního jednání, jen není způsobilé vyvolat zamýšlené právní následky. Žádný z následků právního jednání dle občanského zákoníku není bezesbytku aplikovatelný, proto si myslím, že zde zákonodárce zavedl svébytný konstrukt. Obdobný konstrukt je obsažen i v zákoně o obchodních korporacích. V tamějších poměrech se doktrína také přiklonila k závěru, že se jedná o další, samostatnou kategorii následků právního jednání, jejíž právní důsledky jsou stejné jako u zdánlivosti.<sup>301</sup> Pokud tedy i ZVUŽ stanoví jako následek neúčinnost právního jednání, *de facto* tím navzdory nepřesné dikci dochází ke zdánlivosti právního jednání.

Předposlední omezení je zaměřeno na převoditelnost podílu. Jak již bylo naznačeno, společníkem právnické osoby se může stát pouze velmi omezená množina subjektů. ZVUŽ proto stanoví najisto, že podíl je omezeně převoditelný. Převést jej lze výlučně na osobu, která splňuje stanovené požadavky.<sup>302</sup> Nejde tak jen o podmínku, že se musí jednat o výrobce, ale tento výrobce musí navíc splňovat „časově množstevní test“. Cílem je zachování podílu na hlasovacích právech relevantním a etablovaným výrobcům, což presumuje zájem na řádném provozování kolektivního systému. Totéž se týká i přechodu podílu v případě smrti nebo zániku právnické osoby s ručením omezeným.<sup>303</sup>

Poslední omezení upravuje podstatné změny ve struktuře provozovatele kolektivního systému, mezi něž ZVUŽ řadí zrušení provozovatele kolektivního systému, jeho přeměnu, převod, pacht nebo zastavení obchodního závodu. Pro účinnost příslušných rozhodnutí nebo smluv je nezbytné udělení souhlasu ze strany Ministerstva životního prostředí, které věc projednává s Ministerstvem obchodu a průmyslu. Platnost uděleného souhlasu je omezena na období 6 měsíců.<sup>304</sup> Nezbytný souhlas k podstatné změně struktury vyjadřuje kontrolní pravomoc nad korporátní a funkční podobou provozovatele kolektivního systému i poté, co mu

---

<sup>300</sup> ŘEHÁČEK, Oldřich., VRBA, Milan. Relativní neúčinnost právních jednání dle nového občanského zákoníku. *Právní rozhledy*, 2013, č. 21, s. 747. ISSN 1210-6410.

<sup>301</sup> DĚDIČ, Jan. LASÁK, Jan. In: LASÁK, Jan, a kol. *Zákon o obchodních korporacích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 205. ISBN 978-80-7598-881-2.

<sup>302</sup> § 41 odst. 7 ZVUŽ.

<sup>303</sup> Tamtéž.

<sup>304</sup> § 41 odst. 8 ZVUŽ.



Ministerstvo životního prostředí již udělilo oprávnění k provozování kolektivního systému. V rámci daného řízení tyto aspekty nepochybně posuzovalo, avšak ve stádiu provozování kolektivního systému by bez daného ustanovení absentovala výslovná pravomoc, protože z § 55 ZVUŽ ji dovodit nelze.

Do kategorie omezení bych nad rámec § 41 ZVUŽ zařadil ještě omezení zakotvené v ustanovení věnovaném povinnostem a omezením společníků, neboť dané opatření omezuje spíše provozovatele kolektivního systému nežli samotného společníka. Podle něj platí, že se společníkem, obchodní korporací jím ovládanou nebo s osobou ovládající některého ze společníků lze uzavřít jinou smlouvu než smlouvu o kolektivním plnění nebo smlouvu týkající se osvětové a informační činnosti jen tehdy, je-li vzhledem ke své povaze, účelu nebo riziku uzavřena s péčí řádného hospodáře.<sup>305</sup> Záměrem byla minimalizace rizika vyvážení finančních prostředků výrobců mimo kolektivní systém, neboť striktní zákaz rozdělování zisku nebo jiných vlastních zdrojů<sup>306</sup> by mohl být obcházen prostřednictvím uzavírání nevhodných smluv se značně nerovnovážnými podmínkami.

#### **4.2.2. Právní postavení výrobců**

V rámci vymezení povinností výrobců obsahuje ZVUŽ separátní úpravu pro výrobce a společníky. Společníci jsou však také výrobci, tudíž se nacházejí v dualistickém postavení, kdy na ně dopadají jednak povinnosti a omezení společníků, ale rovněž musí splňovat i povinnosti zavedené pro výrobce. Myslím nicméně, že by mezi oběma právními postaveními těchto osob neměla být tak neprostupná dělicí linie, neboť ta upozaduje praktické dopady plnění povinností v kolektivním systému.

Pro výrobce, který zamýšlí plnit stanovené povinnosti, platí základní pravidlo, podle kterého musí uzavřít s provozovatelem kolektivního systému písemnou smlouvu o zajištění plnění povinností zpětného odběru, zpracování a využití nebo odstranění výrobků s ukončenou životností.<sup>307</sup> Takovou smlouvu může uzavřít pouze s jedním provozovatelem kolektivního systému, pokud jde o elektrozařízení<sup>308</sup>, baterie nebo akumulátory náležející do jedné skupiny a o pneumatiky. Uvedené zákonodárce odůvodnil tím, že výrobky spadající do jednotlivých skupin jsou velmi variabilní a nákladnost zpětného odběru nebo zpracování různých výrobků může být velmi rozdílná (například z důvodu velikosti, konstrukce nebo materiálového složení). Kvůli tomu by mohlo docházet k situacím, kdy by kolektivní systém stanovil pro určitý typ

---

<sup>305</sup> § 42 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>306</sup> § 46 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>307</sup> § 9 písm. b) ZVUŽ. V souladu se ZVUŽ budu o této smlouvě dále referovat jako o „smlouvě o kolektivním plnění“.

<sup>308</sup> S výjimkou solárních panelů.

vybraných výrobků relativně nízké příspěvky, přičemž by jejich zpětný odběr zajišťoval v marginálním rozsahu. Naproti tomu kolektivní systém, který by chtěl zpětný odběr daného typu výrobku s ukončenou životností reálně zajišťovat, by byl nucen tuto činnost financovat z příspěvků výrobců jiných typů výrobků, což by šlo k jejich tíži.<sup>309</sup> Pro společníky je tato povinnost širší. Vzhledem k tomu, že společníky provozovatele kolektivního systému mohou být výlučně výrobci, vyžaduje ZVUŽ, aby tito výrobci stanovené povinnosti neplnili v individuálním systému, ale právě v tom kolektivním systému, jehož provozovatele jsou společníky. Tuto povinnost mají pro všechny vybrané výrobky, které uvádějí na trh, pokud pro ně bylo provozovateli kolektivního systému vydáno oprávnění.<sup>310</sup> Při formulaci širěji pojaté povinnosti vycházel zákonodárce právě ze skutečnosti, že společník zůstává nadále „běžným“ výrobcem. Proto by i pro výrobce v právním postavení společníka měl kolektivní systém představovat výlučně platformu pro plnění stanovených povinností výrobce, naopak se účast na kolektivním systému nemůže stát nástrojem k naplňování jiných cílů.<sup>311</sup>

Aby mohl provozovatel kolektivního systému plnit samotné povinnosti, musí mezi ním a výrobcem probíhat efektivní kooperace. Předně je výrobce povinen provozovateli kolektivního systému vykazovat pravdivé a úplné údaje o množství vybraných výrobků uvedených na trh.<sup>312</sup> Tyto údaje navíc musí výrobce provozovateli kolektivního systému umožnit ověřovat zejména poskytnutím nezbytné součinnosti.<sup>313</sup> Povinnost poskytnout nezbytnou součinnost se vztahuje i na plnění povinností v oblasti ekomodulace.<sup>314</sup> Bez výslovného zákonného zakotvení těchto povinností výrobce by provozovatel kolektivního systému mohl plnit ověřovací povinnosti jen s limitovanými právními prostředky, které by musely být sjednány ve smlouvě o kolektivním plnění. Jelikož tyto povinnosti plynou ze zákona, lze je v krajním případě vymáhat i uložením pokuty.<sup>315</sup>

Dále je upraveno právo výrobce změnit kolektivní systém, ve kterém bude plnit stanovené povinnosti. Takovou změnu může výrobce učinit nanejvýš jednou ročně, navíc je povinen provozovateli kolektivního systému doručit výpověď do 30. září kalendářního roku, ve kterém má být smluvní vztah ukončen.<sup>316</sup> Tato regulace má minimalizovat administrativní náklady na straně kolektivních systémů.<sup>317</sup> Z ustanovení jednoznačně nevyplývá, zdali je

---

<sup>309</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 141-142.

<sup>310</sup> § 42 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>311</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 138.

<sup>312</sup> § 45 odst. 1 písm. a) ZVUŽ. Množství musí vykazovat v hmotnostních jednotkách a kusech.

<sup>313</sup> § 45 odst. 1 písm. b) ZVUŽ.

<sup>314</sup> § 45 odst. 1 písm. c) ZVUŽ.

<sup>315</sup> § 122 odst. 1 písm. n) ve spojení s odst. 2 písm. b) ZVUŽ.

<sup>316</sup> § 45 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>317</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 142.

s výpovědí spojena výpovědní doba. Usuzuji, že ano, a to minimálně ony tři měsíce. V opačném případě by výrobce mohl v prvních devíti kalendářních měsících podávat výpověď s okamžitou účinností bez jakéhokoliv omezení, ale tuto možnost by neměl v posledních třech kalendářních měsících. Jestliže má dané ustanovení minimalizovat administrativní náklady, je nezbytné se přiklonit k takovému závěru, podle něhož výpovědní doba uplyne k 31. prosince příslušného roku. Další nejasnost spatřuji v otázce, zdali je úprava výpovědi kogentní, případně zdali si smluvní strany smlouvy o kolektivním plnění mohou otázku výpovědi ujednat odchylně. Jako přesvědčivě hájitelné shledávám oba závěry, autoritativní výklad bude nejspíše muset stanovit až judikatura. Vzhledem k tomu, že ze ZVUŽ jednoznačný zákaz odchylné úpravy neplyne a že regulace výpovědi má za cíl spíše ochranu provozovatele kolektivního systému, který není slabší smluvní stranou, bych upřednostnil výklad ve prospěch dispozitivní povahy.

#### **4.2.3. Povinnosti související se zajišťováním kolektivního plnění**

ZVUŽ pro kolektivní systém neobsahuje samostatnou právní úpravu vlastních povinností uložených výrobcům v oblasti zpětného odběru, zpracování, využití, odstranění výrobků s ukončenou životností a informování konečného uživatele. Je tedy třeba přiměřeně aplikovat právní úpravu adresovanou primárně výrobcům. ZVUŽ k těmto všeobecně stanoveným povinnostem pouze doplňuje některé podmínky, za kterých je lze zajišťovat v kolektivním systému. Z tohoto důvodu zavazuje provozovatele kolektivního systému zajišťovat kolektivní plnění povinností výrobců, se kterými uzavřel smlouvu o kolektivním plnění, v souladu s podmínkami stanovenými ZVUŽ a v rozhodnutí o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému.<sup>318</sup>

Nezbytným předpokladem pro plnění povinností výrobce v kolektivním systému je uzavření smlouvy o zajišťování kolektivního plnění, jejíž obsah reguluje ZVUŽ také v naprosto minimální míře. Vyjadřuje pouze požadavek na nastavení rovných smluvních podmínek pro všechny výrobce jednotně a tak, aby žádní výrobci nebo skupiny výrobců určitého typu nebo značky vybraných výrobků nebyli neodůvodněně zvýhodněni či znevýhodněni v hospodářské soutěži.<sup>319</sup> Požadavek na nediskriminační podmínky cílí mimo jiné na výši příspěvků, což se v praxi projeví zejména tak, že ohledně příspěvku bude smlouva o kolektivním plnění odkazovat na sazebník, v němž budou elektrozařízení rozdělena do jednotlivých podskupin dle vyhlášky k ZVUŽ. U každé podskupiny bude uvedena sazba za jednu jednotku.

---

<sup>318</sup> § 44 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>319</sup> § 44 odst. 2 ZVUŽ.

Tento sazebník je provozovatel kolektivního systému povinen zveřejnit na svých internetových stránkách.<sup>320</sup>

Bližší obsah smlouvy o kolektivním plnění není explicitně stanoven. Přesto v ní bude nezbytné sjednat závazek provozovatele kolektivního systému zajišťovat pro výrobce plnění stanovených povinností a tomu odpovídající závazek výrobce platit provozovateli kolektivního systému příspěvků. Smlouva s takto minimalistickým obsahem by již z hlediska podstatných náležitostí obstála. Vzhledem k tomu, že tuto smlouvu uzavírají provozovatel kolektivního systému a výrobce v režimu soukromého práva, budou ostatní ujednání v souladu se zásadou autonomie vůle záviset na jejich uvážení.<sup>321</sup> Uzavřené smlouvy tedy zpravidla konkretizují zákonné povinnosti a zároveň zavádí mechanismy, jimiž mohou strany vynucovat plnění vzájemných povinností, např. prostřednictvím smluvní pokuty. Pokud jde o limity soukromoprávní úpravy právních vztahů subsidiárně upravené v občanském zákoníku, tak ochrana spotřebitele se již na základě definice výrobce coby podnikatele neuplatní. U korektivu ochrany slabší smluvní je posouzení složitější. Jestliže musí provozovatel kolektivního systému stanovit podmínky smluv o kolektivním plnění nediskriminačně a jednotně pro všechny výrobce, domnívám se, že tím již není dán žádný prostor v kontraktačním procesu pro vyjednání individualizovaných smluvních podmínek. Kvůli tomu ztrácí korektiv ochrany slabší smluvní strany opodstatnění, neboť individuální ochrana není vzhledem k paušálním podmínkám pro všechny výrobce nutná.

Jediná výjimka umožňující individuální nastavení smluvních podmínek je stanovena pro výrobce, proti kterému bylo zahájeno insolvenční řízení. Nicméně i taková smlouva musí být typizována a mít opět jednotný charakter pro všechny takové případy.<sup>322</sup> Pokud se o takovou situaci nejedná a pokud výrobce nemá ani nesplněné dluhy vůči provozovateli kolektivního systému, je provozovatel kolektivního systému povinen s výrobcem smlouvu o kolektivním plnění povinen uzavřít, projeví-li o to výrobce zájem.<sup>323</sup> Z tohoto vyplývá, že při splnění předpokladů je na uzavření smlouvy o kolektivním plnění právní nárok, díky čemuž se může výrobce domáhat jejího uzavření i soudní cestou, a to podáním žaloby na nahrazení projevu vůle.

Z hlediska transparentnosti ZVUŽ vyžaduje, aby provozovatel kolektivního systému na svých internetových stránkách zveřejnil vzor smlouvy o kolektivním plnění včetně sazeb pro výpočet jakýchkoliv peněžních plnění na základě dané smlouvy.<sup>324</sup>

---

<sup>320</sup> § 44 odst. 6 písm. b) ZVUŽ.

<sup>321</sup> To potvrdil i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2022, sp. zn. 23 Cdo 575/2021.

<sup>322</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 139.

<sup>323</sup> § 44 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>324</sup> § 44 odst. 4 ZVUŽ.

Provozovatel kolektivního systému bude na základě smlouvy o kolektivním plnění zajišťovat zpětný odběr a realizovat informační a osvětové činnosti. Zpracování, využití a odstranění výrobků již nebude moci sám zajišťovat, ale provádění těchto činností bude muset zajistit prostřednictvím třetích osob. Ohledně samotného plnění těchto povinností odkazují na druhou kapitolu.

Při plnění těchto povinností mohou provozovatelé kolektivních systémů spolupracovat, neboť ZVUŽ připouští sdílení míst zpětného odběru, nákladů na zajišťování zpětného odběru a dalších způsobů nakládání, provozovatelé kolektivního systému mohou spolupracovat i v oblasti informační a osvětové činnosti nebo při převodu určitého množství zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností.<sup>325</sup> Kooperace provozovatelů kolektivního systému je velmi přínosný a vítaný institut, neboť společnými činnostmi mohou provozovatelé kolektivního systému nejen efektivněji vynakládat náklady, ale především účelněji zajišťovat plnění environmentálních povinností. Tak kupříkladu v menším městě nebude několik míst zpětného odběru blízko u sebe, ale budou moci být vhodně rozmístěny v různých lokalitách, případně namísto několika billboardů s podobným sdělením budou moci být prostředky na místní osvětovou kampaň vynaloženy na jeden komplexně pojatý projekt. Spolupráce by dle zákonodárce měla vést k zajištění vyšší participace spotřebitelů na zpětném odběru.<sup>326</sup> Vzhledem k tomu, že činnosti kolektivních systémů podléhá veřejnoprávní kontrola Ministerstva životního prostředí, musí být za tímto účelem Ministerstvu životního prostředí předkládány písemné smlouvy o spolupráci.<sup>327</sup>

Ve vztahu ke kontrole zavádí ZVUŽ další povinnosti související s rozhodováním valné hromady. Provozovatel kolektivního systému musí Ministerstvu životního prostředí průběžně dokládat, že společníci stále splňují podmínky pro vydání oprávnění kolektivního systému<sup>328</sup>, což se týká jejich osoby a podílu na základním kapitálu a hlasovacích právech. Dále musí provozovatel kolektivního systému Ministerstvo životního prostředí předkládat zápis z jednání valné hromady nebo text rozhodnutí přijatého per rollam, přičemž ZVUŽ upravuje i minimální rozsah těchto podkladů.<sup>329</sup>

Na provozovatele dopadá také povinnost provádět ekomodulaci u těch výrobků, u kterých je to možné.<sup>330</sup> Ekomodulaci lze charakterizovat jako ekonomický nástroj, podle něhož má provozovatel kolektivního systému při stanovování recyklačních poplatků zohledňovat

---

<sup>325</sup> § 49 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>326</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 145.

<sup>327</sup> § 49 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>328</sup> § 44 odst. 5 písm. a) a b) ZVUŽ.

<sup>329</sup> § 44 odst. 5 písm. c) ZVUŽ.

<sup>330</sup> § 44 odst. 6 písm. a) ZVUŽ.

environmentální dopady příslušného výrobku. ZVUŽ zavádí demonstrativní výčet některých vlastností, které má provozovatel kolektivního systému zohledňovat. Těmito vlastnostmi jsou zejména trvanlivost, opravitelnost, opětovná použitelnost, recyklovatelnost, obsah nebezpečných látek a plnění požadavků stanovených jinými právními předpisy.<sup>331</sup> Tento nástroj má výrobce v souladu s konceptem oběhového hospodářství motivovat, aby vyráběli takové výrobky, u kterých se neočekává, že v krátkodobém horizontu stanou odpadem bez potenciálu zmnožení jejich životních cyklů. V opačném případě musí nést zvýšené finanční náklady. Provádění ekomodulace je výlučnou povinností provozovatele kolektivního systému, Ministerstvo životního prostředí ani jiný orgán veřejné moci do ní nebudou zasahovat.<sup>332</sup> Vzhledem k tomu, že dosud nebylo vydáno ani žádné doporučení unijních orgánů, považují plnění této povinnosti za těžko uchopitelné. Provozovatel kolektivního systému nemá kromě demonstrativně vypočtených vlastností výrobku k dispozici žádná bližší východiska, jakým způsobem při cenotvorbě postupovat.

V zájmu transparentnosti také musí provozovatel kolektivního systému na svých internetových stránkách zveřejňovat čtené informace (zejména týkající se vlastnické struktury a členů orgánů), které je povinen pravidelně aktualizovat.<sup>333</sup>

Jak již bylo uvedeno, zajišťování kolektivního plnění výrobců je poměrně striktně regulovanou oblastí, nad kterou vykonává kontrolu Ministerstvo životního prostředí. Z tohoto důvodu je provozovatel kolektivního systému také zatížen řadou povinností převážně administrativního charakteru. Musí vést několik odlišných evidencí, zpracovávat zprávu o své činnosti, uchovávat údaje a nechávat je ověřovat. Některé z těchto povinností vychází z úpravy stanovené i pro výrobce plnící své povinnosti v individuálním systému.

Pokud jde o evidence, je jich provozovatel kolektivního systému povinen vést celkem pět, a to evidenci výrobců plnících povinnosti v daném kolektivním systému; množství vybraných výrobků uvedených na trh těmito výrobci, a to v hmotnostních jednotkách a kusech; osob, které pro provozovatele kolektivního systému zajišťují zpětný odběr, přepravu, zpracování či jiné nakládání se zpětně odebranými výrobky s ukončenou životností; míst zpětného odběru a příslušných smluv uzavřených mezi provozovatelem kolektivního systému a provozovateli míst zpětného odběru; a konečně toku zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností od místa zpětného odběru až po jejich konečné využití.<sup>334</sup> Pokud o to Ministerstvo životního prostředí požádá, je provozovatel kolektivního systému povinen poskytnout údaje z těchto

---

<sup>331</sup> § 3 odst. 2 písm. q) ZVUŽ.

<sup>332</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 140.

<sup>333</sup> § 44 odst. 6 písm. b) ZVUŽ.

<sup>334</sup> § 50 odst. 1 ZVUŽ.

evidencí.<sup>335</sup> Zavedení povinnosti součinnosti je účinným nástrojem, neboť na její nesplnění je navázána skutková podstata přestupku.<sup>336</sup> Díky tomu má Ministerstvo životního prostředí reálnou možnost kontrolovat, zdali kolektivní systém funguje řádně a že dochází k náležitému plnění stanovených povinností. Zároveň ale může ověřovat, že své povinnosti řádně vykonávají i samotní výrobci, neboť ti jako jediní disponují nezprostředkovanými údaji o množství výrobků uvedených na trh. Pokud by neposkytovali věrohodné a skutečné údaje, mohli by se vyhýbat placení příspěvků, což by ve výsledku představovalo významné riziko z hlediska dopadů na životní prostředí.

Evidence jako takové nepředstavují komplexní a organizovaný dokument týkající se činnosti provozovatele kolektivního systému. Tuto roli zastává roční zpráva, která má uceleným způsobem shrnovat plnění povinností stanovených pro zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění výrobků s ukončenou životností za kalendářní rok. Takovou povinnost má ve vztahu ke všem výrobcům, s nimiž má uzavřenou smlouvu o kolektivním plnění. Lhůta pro její zaslání Ministerstvu životního prostředí končí 30. června následujícího roku.<sup>337</sup> Náležitosti roční zprávy jsou podrobně upraveny ve vyhlášce k ZVUŽ, její příloha č. 2 pak obsahuje jednotlivé tabulky, které jsou její součástí. Oproti roční zprávě zpracovávané výrobcí plnicími své povinnosti v individuálním systému musí tato roční zpráva obsahovat navíc i přehled hospodaření provozovatele kolektivního systému.<sup>338</sup> ZVUŽ výslovně stanoví, že přehled hospodaření i údaje o hmotnosti výrobků uvedených na trh jednotlivými výrobci tvoří obchodní tajemství.<sup>339</sup> Myslím, že tímto způsobem zákonodárce apeluje na provozovatele kolektivního systému, aby k daným údajům jako k obchodnímu tajemství dle § 504 občanského zákoníku přistupoval, tedy aby mimo jiné odpovídajícím způsobem zajišťoval jejich utajení. V praktické rovině se dané ustanovení projeví zejména v případě zveřejňování informací<sup>340</sup>, kdy Ministerstvo životního prostředí nebude moci tyto údaje zpřístupňovat, neboť důvod ochrany informací zcela jednoznačně plyne již ze ZVUŽ.

V této souvislosti ZVUŽ upravuje také dvě povinnosti usnadňující kontrolní mechanismus. Zaprvé má provozovatel kolektivního systému povinnost údaje z evidencí

---

<sup>335</sup> § 50 odst. 6 ZVUŽ.

<sup>336</sup> § 124 odst. 1 písm. l) ZVUŽ.

<sup>337</sup> § 51 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>338</sup> § 51 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>339</sup> § 51 odst. 6 ZVUŽ.

<sup>340</sup> § 51 odst. 5 ve spojení s § 30 ZVUŽ.

a ročních zpráv uchovávat po dobu 7 let.<sup>341</sup> Zadruhé je pak v rámci kontroly povinen předložit dokumenty dokládající pravdivost a úplnost těchto údajů.<sup>342</sup>

V souladu s unijním právem a za účelem hodnocení kvality shromažďovaných a vykazovaných dat musí být roční zpráva i řádná nebo mimořádná účetní závěrka ověřena auditorem.<sup>343</sup> Audit se nevztahuje pouze k účetnictví provozovatele kolektivního systému, ověření se týká rovněž správnosti a úplnosti údajů o množství vybraných výrobků uvedených na trh výrobcí; vedení evidencí; údajů o množství zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností; a také údajů o množství výrobků s ukončenou životností, jejichž zpětný odběr, přepravu, zpracování či jiné nakládání zajišťovaly jiné osoby.<sup>344</sup> V případě neúčetního auditu ověření podléhají i vnější data od smluvních partnerů kolektivního systému. Povinnost vnějšího auditu zavazuje provozovatele kolektivního systému, protože pokud by k auditu byli povinni jednotliví smluvní partneři, představovalo by to pro ně neúměrnou administrativní zátěž. Povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem mimo jiné znamená, že na provozovatele kolektivního systému dopadá i povinnost zpracovat výroční zprávu.<sup>345</sup>

Z povinností souvisejících se zajišťováním kolektivního plnění bych vyzdvihl právě povinnosti v oblasti transparentnosti, evidování a ověřování, které mají původ v právu Evropské unie.<sup>346</sup> Z mého pohledu jsou vymezeny relativně přísným způsobem, čímž ale netvrdím, že by v kontextu rozšířené odpovědnosti výrobce nebyly legitimní. Prostřednictvím těchto mechanismů může být efektivně zajištěno, aby provozovatelé kolektivních systémů řádně fungovali, naplňovali své cíle a hospodařili s finančními prostředky odpovědně. Uvedené povinnosti totiž podstatným způsobem minimalizují prostor pro případné nezákonné jednání provozovatele kolektivního systému nebo samotných výrobců, neboť ZVUŽ již s neplněním těchto povinností spojuje skutkové podstaty přestupku. Sekundárně mohou tato opatření též posilovat důvěru občanů ve správnost nastavení odpadového hospodářství, a tím i ve smysluplnost řádného nakládání s odpadem.

#### **4.2.4. Hospodaření kolektivního systému**

Právní úprava věnuje hospodaření coby jednomu z aspektů provozování kolektivního systému zvýšenou pozornost, což koresponduje se záměrem zákonodárce zajistit ochranu finančních

---

<sup>341</sup> § 52 písm. a) ZVUŽ.

<sup>342</sup> § 52 písm. b) ZVUŽ.

<sup>343</sup> 53 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>344</sup> 52 odst. 2 a 3 ZVUŽ.

<sup>345</sup> § 21 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>346</sup> BABÁČEK, Tomáš, op. cit. sub 120, s. 221.



prostředků společnosti.<sup>347</sup> Obvykle bývá v souvislosti s provozovateli kolektivních systémů uváděno, že se jedná o neziskově hospodařící společnosti. Přestože je hospodaření kolektivního systému velmi specifické, mám za to, že zažité pojetí je příliš zkratkovité.

ZVUŽ provozovateli kolektivního systému pod sankcí absence právních účinků pouze zakazuje rozdělovat zisk nebo jiné vlastní zdroje<sup>348</sup>, což důvodová zpráva vysvětluje tím, že účelem provozování kolektivního systému není dosahování zisku.<sup>349</sup> Dikce ZVUŽ se přitom týká jen logického požadavku, aby se finanční prostředky nedostávaly mimo rámec kolektivního systému, respektive byly použity pouze na zajišťování kolektivního plnění povinností výrobců. Důvodová zpráva jde v tomto ohledu nad rámec textu zákona, neboť ze ZVUŽ nevyplývá, že by provozovatel kolektivního systému zisku nemohl vůbec dosahovat nebo by k tomu nemělo jeho úsilí vůbec směřovat. Korektněji by tedy mělo být vyjádřeno, že primárním účelem provozování kolektivního systému není dosahování zisku, ale zajišťování plnění povinností výrobců. Právní úprava totiž připouští pluralitu kolektivních systémů, které jsou v rámci hospodářské soutěže vzájemnými konkurenty. Aby provozovatel kolektivního systému mohl své služby zefektivňovat, například rozšiřovat síť míst zpětného odběru, bude zpravidla muset zisku dosahovat. Neziskový charakter kolektivních systémů ostatně zpochybnil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010-294.

Financování provozování kolektivního systému probíhá na základě příspěvků výrobců, se kterými provozovatel kolektivního systému uzavřel smlouvu o kolektivním plnění. Při stanovování výše příspěvku má provozovatel kolektivního systému zohledňovat typ, hmotnost, objem a ekomodulaci vybraných výrobků.<sup>350</sup> Konkrétní výši ani rozmezí ZVUŽ neuvádí, přesto ukládá provozovateli kolektivního systému povinnost zajistit, aby výše příspěvků nepřesahovala náklady nezbytné na poskytování služeb nakládání s výrobky s ukončenou životností hospodárným způsobem, hospodárnost kontroluje Ministerstvo životního prostředí.<sup>351</sup> Příspěvky tedy nemohou být vyměřovány dle naprosto volného uvážení provozovatele kolektivního systému, ale musí vycházet ze skutečných nákladů, které následné nakládání s výrobkem s ukončenou životností bude vyžadovat. Způsob placení příspěvků není upraven, tudíž bude předmětem smlouvy o kolektivním plnění. Vzhledem k tomu, že je výrobce povinen provozovateli kolektivního systému vykazovat údaje o množství vybraných výrobků uvedených na trh, měl by provozovatel kolektivního systému mít věrnou představu o výši příspěvků.

---

<sup>347</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 133, 143.

<sup>348</sup> § 46 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>349</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 143.

<sup>350</sup> § 46 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>351</sup> § 46 odst. 5 ZVUŽ.

Z důvodu nižší administrativní zátěže bývá v praxi aplikován takový model, podle něhož výrobce příspěvky odvádí průběžně, avšak pokaždé za dohodnuté časové období.

ZVUŽ výslovně upravuje, že získané příspěvky a výnosy z nich lze vynaložit pouze za účelem financování přípustných činností a na tvorbu rezervy.<sup>352</sup> Zároveň je provozovatel kolektivního systému s těmito finančními prostředky povinen hospodařit odděleně od jakýchkoliv jiných peněžních prostředků. Tím se má zajistit kontrolovatelnost.<sup>353</sup> Obdobně jako v případě zisku je i zda postaveno najisto, že veškeré finanční prostředky, se kterými provozovatel kolektivního systému hospodaří, musí sloužit deklarovaným účelům. Vytvořením zmíněných záruk se zákonodárce pokusil omezit zcela nežádoucí situace, kdy by byly finanční prostředky účelově vyváděny z kolektivního systému, a tudíž byly vynakládány jinak než na plnění environmentálních povinností.

Přesto je stanovena jedna výjimka, kdy lze již zaplacený příspěvek výrobce refundovat. Daný postup je umožněn za předpokladu, že byl vybraný výrobek uveden na trh v České republice, ale odpadem se stal na území jiného státu.<sup>354</sup> V takovém případě je evidentní, že provozovateli kolektivního systému v souvislosti s daným výrobkem nevzniknou žádné náklady, naopak by výrobce musel příspěvek platit znovu v jiném státě.

Provozovatel kolektivního systému je také povinen vytvářet rezervu určenou na krytí budoucích nákladů na kolektivní plnění povinností výrobců<sup>355</sup> ukládáním finančních prostředků na zvláštní vázaný účet.<sup>356</sup> Podstatou rezervy je odkládání finančních prostředků, které nejsou bezprostředně vynakládány na zajišťování plnění povinností výrobců, ale jsou šetřeny pro situace nahodilých tržních změn. V takovém případě může dojít ke zvýšení nákladů na zajišťování kolektivního plnění, ale kolektivní systém nedisponuje dostatečnými finančními prostředky, aby se takovým hospodářským otřesem vyrovnal.<sup>357</sup> Rezerva má po uplynutí 5 let od vydání oprávnění k provozování kolektivního systému dosahovat k poslednímu dni každého účetního období nejméně 50 % celkových nákladů provozovatele kolektivního systému podle schválené účetní závěrky za předcházející účetní období.<sup>358</sup>

---

<sup>352</sup> § 48 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>353</sup> § 48 odst. 4 ZVUŽ.

<sup>354</sup> § 47 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>355</sup> § 48 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>356</sup> § 48 odst. 2 ZVUŽ.

<sup>357</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 144.

<sup>358</sup> § 48 odst. 3 ZVUŽ. Platí však, že do nákladů provozovatele kolektivního systému se pro účely tohoto ustanovení nezapočítávají zaplacená daň z příjmů a náklady na tvorbu rezervy.

### 4.3. Kontrola a sankce

Vzhledem k tomu, že je provozovatel kolektivního systému nadán významnou environmentální odpovědností, představuje zajištění dostatečné kontroly a účinného vymáhání jemu uložených povinností v obecné rovině základní předpoklad pro účinnou ochranu životního prostředí. Zákonodárce v této souvislosti poněkud konkrétněji uvádí, že efektivní kontrola je nezbytná pro eliminování rizika, že kolektivní systém bude vykonávat činnost způsobem odporujícím ZVUŽ.<sup>359</sup>

Kontrola výkonu činnosti provozovatele kolektivního systému je svěřena Ministerstvu životního prostředí. ZVUŽ specifikuje, že se předmět kontroly vztahuje i k dodržování podmínek stanovených pro společníky provozovatele kolektivního systému.<sup>360</sup> Je to logické, neboť již v případě řízení o oprávnění k provozování kolektivního systému se některé podmínky týkají společníků. S přihlédnutím ke skutečnosti, že nenaplnění takových podmínek odůvodňuje zrušení oprávnění k provozování kolektivního systému, musí mít Ministerstvo životního prostředí pravomoc kontrolovat i aspekty týkající se právě společníků.

V rámci kontroly přitom Ministerstvo životního prostředí ověřuje, zdali jsou nadále naplňovány některé podmínky pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému a zdali činnost provozovatele kolektivního systému netrpí „nedostatky“. Těmi se rozumí porušení povinnosti nebo nedodržení podmínek, které jsou stanoveny provozovateli kolektivního systému, společníkům nebo výrobcům, případně též porušení podmínek stanovených v rozhodnutí o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému.<sup>361</sup> Od této diferenciace se také odlišují důsledky kontrolních zjištění. Zatímco v případě zjištěných nedostatků může Ministerstvo životního prostředí fakultativně dle závažnosti a povahy uložit povinnost zjednaní nápravy, v případě zjištění porušení podmínek nezbytných pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému musí obligatorně uložit povinnost ve stanovené lhůtě zjednat nápravu.

Oba mechanismy je třeba vnímat s ohledem na jejich účel. Na kontrolu dodržování podmínek pro vydání oprávnění k provozování kolektivního systému je třeba nahlížet jako na předstupeň rozhodnutí o zrušení oprávnění, neboť takové rozhodnutí lze přijmout pouze za situace, kdy v návaznosti na zjištěné nedostatky není v dodatečné lhůtě zjednána náprava.<sup>362</sup> Naproti tomu kontrola nedostatků má za cíl odhalit porušování zákona způsobem odůvodňujícím zahájení řízení o přestupku, v takovém případě bude Ministerstvo životního prostředí povinno

---

<sup>359</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 148.

<sup>360</sup> § 54 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>361</sup> § 54 odst. 3 ZVUŽ.

<sup>362</sup> § 55 odst. 2 písm. b) ZVUŽ.

dát podnět České inspekci životního prostředí, které je svěřena výlučná příslušnost k projednání přestupků provozovatele kolektivního systému.<sup>363</sup>

Konkrétní skutkové podstaty postihují porušování jednotlivých povinností stanovených provozovateli kolektivního systému. Ze stanovených horních hranic pokut lze vyčíst, že zákonodárce považuje společenskou škodlivost jakožto materiální stránky přestupku za velmi vysokou. Maximální výše pokuty za přestupek provozovatele kolektivního systému tak může dosáhnout 10.000.000 Kč. V důvodové zprávě je vysvětleno, že neplnění povinností provozovatele kolektivního systému se může týkat povinností významného počtu výrobců.<sup>364</sup> Právní základ těchto sankcí vychází u příslušných směrnic, které zavazují členské státy k tomu, aby stanovily účinné, přiměřené a odrazující sankce, které budou ukládány osobám odpovědným za nakládání s výrobky s ukončenou životností.

#### **4.4. Srovnání s dřívější právní úpravou<sup>365</sup>**

Komparace s dřívější právní úpravou představuje velmi důležité hledisko, jímž lze platnou právní úpravu analyzovat. Umožňuje koncentraci na nově zavedené právní instituty, které v dřívější právní úpravě absentovaly. Ve spojení s praktickými zkušenostmi je tak možné kvalifikovaněji posuzovat, zdali může nově přijatá právní úprava přispět ke vhodnější regulaci. Taktéž poukazuje na tendence zákonodárce, což může pomoci při interpretaci příslušné právní úpravy. Nejinak je tomu v případě v nynějším případě.

Za na první pohled nejmarkantnější rozdíl ZVUŽ oproti zákonu č. 185/2001 Sb., o odpadech lze považovat formální a systematickou stránku obou zákonů. Zatímco původní zákon obsahoval samostatnou úpravu vztahující se k jednotlivým vybraným výrobkům (a tedy i ke kolektivním systémům), ZVUŽ plnění povinností výrobců upravuje sdruženě. Subjekt zajišťující kolektivní plnění povinností výrobců baterií nebo akumulátorů a pneumatik byl dříve označován jako provozovatel systému, v případě elektrozařízení pojednával o právnické osobě, zajišťující společné plnění povinností výrobců.<sup>366</sup> Roztříštěnost právní úpravy měla negativní praktické důsledky, kdy ztěžovala orientaci v právním předpisu. Také v důsledku separátní právní úpravy mezi jednotlivými vybranými výrobky vznikaly neodůvodněné rozdíly.

Nejvíce strohá úprava se týkala provozovatele systému pro plnění povinností výrobců elektrozařízení. Ta ohledně provozovatele systému vyžadovala, aby byl založen nejméně čtyřmi

---

<sup>363</sup> § 126 odst. 1 písm. b) ZVUŽ.

<sup>364</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 182.

<sup>365</sup> Uvedený výčet rozdílů má demonstrativní charakter, neboť dílčích odlišností mezi ZVUŽ a zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech je mnohem více. Podrobné vyjmenování veškerých rozdílů by nebylo účelné.

<sup>366</sup> Pro přehlednost budu pro právnické osoby zajišťující kolektivní plnění výrobců všech výrobků používat označení „provozovatel systému“.

výrobci elektrozařízení, anebo jinou právnickou osobou, sdružující nejméně čtyři výrobce elektrozařízení, dále byl provozovatel systému povinen podat návrh na zápis do seznamu výrobců elektrozařízení.<sup>367</sup> V poměrech ZVUŽ stačí, když je provozovatel kolektivního systému založen jen třemi výrobci.

V případě baterií nebo akumulátorů a pneumatik byla již právní úprava komplexnější a nebyla natolik odlišná od té současné jako v případě elektrozařízení. Korporátní aspekty byly upraveny podobným způsobem. Obdobně jako v případě elektrozařízení musel být provozovatel systému založen minimálně čtyřmi výrobci, když podíl na základním kapitálu nebo hlasovacích právech nesměl přesáhnout 33 %.<sup>368</sup> Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech nepředepisoval minimální základní kapitál, ani zřízení vnitřních kontrolních mechanismů v podobě obligatorního zřízení dozorčí rady. Úprava řízení o oprávnění k provozování kolektivního systému se téměř neodchylovala od nynější právní úpravy.

Velmi podstatná odlišnost spočívá v tom, že zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech nezakazoval provozování více kolektivních systémů jednou právnickou osobou. Bylo tedy například umožněno, aby jedna právnická osoba provozovala kolektivní systém jak pro elektrozařízení, tak pro baterie nebo akumulátory. S tím souvisí skutečnost, že dřívější právní úprava neměla omezený předmět podnikání. Provozovatel kolektivního systému mohl vykonávat i činnosti, které vůbec s oblastí odpadového hospodářství nesouvisely.

Další významný rozdíl lze spatřovat u omezení a uložených povinností. Dřívější právní úprava tuto sféru regulovala v menším rozsahu. V oblasti hospodaření pouze požadovala, aby činnost provozovatele systému byla zajišťována prostřednictvím příspěvků, dále provozovateli systému zakazovala podnikat jiným způsobem než zajišťováním povinností výrobců, rozdělovat zisk a také uzavírat nevhodné smlouvy s osobami, které k provozovateli systému mají zvláštní vztah, ani bezúplatně převádět majetek.<sup>369</sup> Nicméně jako důsledek porušení těchto povinností a omezení nestanovila absenci právních účinků, jak stanoví ZVUŽ. To se domnívám, že je zásadní odlišnost, která velmi podstatně omezuje vyvádění finančních prostředků z kolektivního systému na nesouvisející účely. Další významnou regulaci již legislativa neobsahovala. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech ani explicitně nezakazoval použití příspěvků na financování jiných činností než provozování kolektivního systému, byť to bylo možné dovodit výkladem. Také kontrola hospodaření byla zajištěna méně efektivnějšími nástroji. Z hlediska vnitřní kontroly, jak již bylo poznamenáno, nebyla stanovena povinnost zřídit dozorčí

---

<sup>367</sup> § 37h odst. 5 ve spojení s § 37i odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

<sup>368</sup> § 311 odst. 11 ve spojení s § 38c odst. 10 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

<sup>369</sup> § 311 ve spojení s 31n odst. 3, § 38c ve spojení s § 38e odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

radu. V případě té vnější pak absentovala povinnost průběžně předkládat orgánům veřejné moci podklady týkající se např. valných hromad atd. Provozovatel systému také nemusel zveřejňovat údaje na svých internetových stránkách, přestože se jednalo o environmentálně důležitou činnost, kde větší transparentnost byla namístě. Rovněž nebyl provozovatel systému zavázán k vytváření finanční rezervy. Povinnost informování konečného uživatele svým obsahem nepokrývala povinnosti uložené nynější právní úpravou. Tyto povinnosti zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech ukládal pouze obecně s tím, že odkazoval na vyhlášku Ministerstva životního prostředí. Ta však přijata nebyla.

ZVUŽ přinesl řadu úplně nových institutů a ustanovení. V porovnání s dřívější právní úpravou nyní zakotvuje ekomodulaci, vymezuje právní postavení osoby, které provádí přípravu k opětovnému použití a uvádí výrobek do oběhu, vyžaduje zpracování zprávy o hospodaření provozovatele kolektivního systému, u roční zprávy zavádí odlišné náležitosti i termín jejího podání. Za pozornost též stojí odlišná definice výrobce.

Lze proto shrnout, že zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech činnost provozovatele systému upravoval velmi parciálně. Vzhledem k rozsahu právní úpravy nebyl dán ani takový prostor pro vyplňování mezer výkladem, neboť absentovala celá řada podstatných východisek. Takto nastavená právní úprava, navíc s ohledem na roztržitěnou systematiku, již přestala být dosti flexibilní pro případné novelizace. Přijetí nového a speciálního právního předpisu v podobě ZVUŽ proto považuji za velmi správný legislativní krok, neboť pouze takový právní předpis je způsobilý reflektovat unijní tendence, ze kterých České republice vyplývá implementační povinnost.

## 5. Zhodnocení právní úpravy

K rekonstrukci odpadového hospodářství došlo již před více než dvěma lety. Primárním důvodem přijetí nové právní úpravy byla snaha o vytvoření předpokladů pro přechod na oběhové hospodářství. Tomu mělo napomoci i rozdělení právní úpravy do dvou zákonů, a to do obecného zákona o odpadech a speciálního ZVUŽ. Výrobky s ukončenou životností jsou specifické z několika důvodů. Především kvůli svým potenciálním negativním dopadům na životní prostředí, ale též z důvodu materiálové hodnoty, kdy zejména odpadní elektrozařízení mohou být opravena a opětovně uvedena do oběhu. Z těchto aspektů vychází i odpadová legislativa Evropské unie, v níž se uplatňuje koncept rozšířené odpovědnosti výrobce, který může v transformaci hospodářství sehrát esenciální roli. Nezbytnost zavedení rozšířené odpovědnosti výrobce i v poměrech českého právního řádu vyplývá z transpoziční povinnosti příslušných směrnic.

Řádného nakládání s výrobky s ukončenou životností hodlal zákonodárce dosáhnout již v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech prostřednictvím umožnění plnění povinností výrobců v rámci kolektivních systémů. Tamější právní úprava vykazovala řadu nedostatků, z nichž za nejpodstatnější lze označit nedostatečné zakotvení povinností provozovatele kolektivního systému a související omezené kontrolní prostředky ze strany orgánů veřejné moci. Jak bylo přiblíženo, v dřívější době bylo předmětem kritiky též pojetí fungování kolektivních systémů ve vztahu k hospodářské soutěži. ZVUŽ byl připravován několik let, tudíž se domnívám, že zcela legitimně lze na takto dlouho připravovaný zákon klást již *a priori* vysoké nároky.

Kvalitní právní úprava provozování kolektivních systémů představuje pro naplnění cíle oběhového hospodářství naprosto klíčový předpoklad. Provozovatelé kolektivních systémů jsou totiž profesionální právnické osoby zaměřené výlučně na plnění stanovených environmentálních povinností. Vzhledem ke skutečnosti, že provozovatelů kolektivních systémů existuje v České republice jen několik jednotek, zajišťuje každý zpětný odběr velkého množství výrobků s ukončenou životností. Proto je nezbytné, aby právní úprava jednoznačným způsobem vymezovala rozsah i způsob nakládání s výrobky s ukončenou životností, neboť nejen systémová, ale i dílčí pochybení mohou mít nedozírné následky na životní prostředí. Omezený počet provozovatelů kolektivních systémů ve spojení s velkým počtem výrobců na trhu má důsledky také pro nezbytnou regulaci hospodaření těchto právnických osob, protože výrobci jednotlivým provozovatelům kolektivních systémů svěřují významné množství finančních prostředků. Tyto finanční prostředky jsou však účelově vázané, a proto je nezbytné nastavit takový legislativní rámec, který zajistí, že budou vynakládány výlučně na účely související s odpadovým hospodářstvím, respektive s ochranou životního prostředí jako celku.

Nezanedbatelný faktor sehrává též vliv provozovatelů kolektivních systémů, které ze své pozice zastávají. Svým významem a podílem na trhu mají příležitost zasadit se o změnu chování konečných uživatelů, k čemuž ostatně platná právní úprava vyzývá. Zároveň ale z týchž důvodů mohou v případě svého selhání oslabit důvěru společnosti ve smysluplnost a účelnost ekologického chování a správnosti nastavení odpadového hospodářství. Z uvedeného velmi zjednodušeného shrnutí nejpodstatnějších charakteristických atributů provozovatelů kolektivních systémů vyplývá, že jejich regulace musí být precizní, aby byla způsobilá dosáhnout požadovaných výsledků i v praxi.

Vzhledem k přechodnému ustanovení mohly být kolektivní systémy provozovány i po nabytí účinnosti ZVUŽ podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.<sup>370</sup> Právní úprava kolektivních systémů tedy teprve nyní začíná být skutečně aktuální, neboť výkladové problémy související provozováním kolektivního systému budou nepochybně vyvstávat. Ve druhé a čtvrté kapitole jsem tuto právní úpravu analyzoval, na tomto místě ji uceleně shrnu a poukážu na její nedostatky. V zájmu přehlednosti se nejprve zaměřím na řízení o vydání oprávnění k provozování, poté na samotné plnění povinností výrobců, nakonec na vlastní provozování kolektivního systému.

### **5.1. Právní úprava řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému**

V současné době již byl dovršen proces recertifikace veškerých provozovatelů kolektivních systémů, kteří v této činnosti hodlali pokračovat. Oprávnění k provozování kolektivního systému podle ZVUŽ bylo uděleno všem žadatelům, přičemž ve všech případech se jedná o tytéž právnické osoby, které kolektivní systém provozovali i podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.<sup>371, 372, 373</sup> Jediní dva provozovatelé kolektivního systému o recertifikaci nepožádali.<sup>374</sup>

Ačkoliv jsou veškerá recertifikační řízení ukončena, nedomnívám se, že by úprava řízení o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému měla být považována za fakticky obsolentní. Nelze totiž předjímat, že se žádný subjekt v budoucnu nerozhodne provozovat kolektivní systém. V tomto ohledu se z mého pohledu není možné spokojit s nedostatky právní

---

<sup>370</sup> § 142 odst. 1 ZVUŽ.

<sup>371</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Elektrozařízení* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kolektivni\\_systemy\\_oez/\\$FILE/OODP-kolektivni\\_systemy\\_seznam-20230720.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kolektivni_systemy_oez/$FILE/OODP-kolektivni_systemy_seznam-20230720.pdf)

<sup>372</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Přehled rozhodnutí o oprávnění k provozování kolektivních systémů pro baterie a akumulátory* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/provozovani\\_kolektivnich\\_systemu](https://www.mzp.cz/cz/provozovani_kolektivnich_systemu)

<sup>373</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Pneumatiky* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.mzp.cz/cz/pneumatiky>

<sup>374</sup> Příloha č. 1.



úpravy vztahující se k úpravě certifikačního řízení pouze s odkazem na její omezenou aplikovatelnost.

Otázku přísnosti formulací většiny podmínek ponechávám stranou. Z ryze právního pohledu musím poukázat na některá ustanovení, která snižují právní jistotu adresátů, případně která citelným způsobem zasahují do oblasti hospodářské soutěže, neboť konzervují počet současných provozovatelů kolektivních systémů a vytvářejí překážky pro vstup jiným právními osobám na trh.

První z těchto podmínek se týká nezbytnosti doložení, že projekt zajišťování kolektivního plnění poskytuje dostatečné záruky, že kolektivní plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě. Dikce této podmínky již na první pohled vzbuzuje nejasnosti, neboť ZVUŽ žádným způsobem nepřibližuje dílčí kritéria, podle kterých bude Ministerstvo životního prostředí její naplnění posuzovat. Otázkou zůstává, do jaké míry lze v případě činnosti, jejíž zahájení se vyznačuje vysokou ekonomickou náročností, připustit tak rozsáhlou míru správního uvážení a související právní nejistotu adresátů. Právní osoby musí již v době podání žádosti splňovat řadu podmínek, mimo jiné mít vybudovanou síť zpětného odběru. Potenciální žadatelé ale prakticky nemají k dispozici žádná vodítka, na jejichž základě by mohli provést vyhodnocení, zdali naplní neurčitě formulovanou podmínkou spočívající v dostatečných zárukách projektu. Kvůli právní nejistotě adresátů nelze tuto podmínku hodnotit jako legislativně uspokojivou.

Problematicčnost dále shledávám v nejednoznačnosti podmínky týkající „časově množstevního testu“, podle něhož musí společník provozovatele kolektivního systému ve třech předcházejících kalendářních letech uvést na trh stanovené množství vybraných výrobků. Není ovšem zřejmé, k jakému okamžiku se splnění této podmínky váže. Může se jednat o dobu podání žádosti, ale i o dobu vydání rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Ve výsledku může tato nejasnost ovlivnit výsledek řízení, neboť údaje mohou být v obou případech odlišné. Tuto legislativní nedůslednost lze snadno cestou novelizace napravit.

Naopak za velmi obtížně napravitelné bych označil překážky jiných subjektů při vstupu na trh. V první řadě musí žadatel doložit seznam výrobců, se kterými uzavřel smlouvu o zajišťování kolektivního plnění. Zadruhé je pak provozovatel kolektivního systému povinen uzavřít tuto smlouvu též se svými společníky. Obojí bylo možná splnitelné pro provozovatele kolektivních systémů podle dřívější právní úpravy, neboť mezi nimi a výrobci, respektive společníky tyto smlouvy již uzavřeny byly. Nicméně pro právní osoby dosud neprovozující kolektivní systém může být splnění těchto podmínek téměř nemožné. Za předpokladu, že výrobci neplní stanovené povinnosti v individuálním systému, budou již mít smlouvu o zajišťování kolektivního systému uzavřenou s jiným kolektivním systémem. Aby ji mohli

uzavřít s žadatelem (tj. právníckou osobou hodlající provozovat kolektivní systém) a stát se jeho společníkem, museli by tuto smlouvu se stávajícím provozovatelem kolektivního systému vypovědět a současně ji s odloženou účinností uzavřít se žadatelem. Pokud by ale žadateli nebylo oprávnění k provozování kolektivního systému buď vůbec vydáno, anebo vydáno opožděně, ocitli by se tyto výrobci v režimu bez zajištěného plnění stanovených povinností podle ZVUŽ. Tím by se vystavili nevyhnutelnému riziku vysokých sankcí. Osobně nepředpokládám, že by takové riziko jakýkoliv etablovaný výrobce podstupoval.

Na základě uvedeného rozboru právní úprava řízení o udělení oprávnění k provozování kolektivního vzbuzuje dojem, že zákonodárce při jejím přijímání počítal pouze s recertifikací v té době již existujících kolektivních systémů provozovaných podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. ZVUŽ v tomto ohledu obsahuje bariéry při vstupu na trh nových subjektů. To s odkazem na závěry ve druhé kapitole nepovažuji za dobrou situaci, která se negativně projeví zejména v oblasti odpadních pneumatik, kde působí jediný kolektivní systém. Podle mého názoru by tak měl zákonodárce zvážit revidování platného certifikačního řízení a více přihlédnout k hledisku hospodářské soutěže. V konečném důsledku totiž pluralita provozovatelů kolektivních systémů může přispět přechodu na oběhového hospodářství, neboť takové tržní schéma by vytvářelo přirozený tlak na provozovatele kolektivních systémů. Díky tomu by byli ještě více tržně motivováni k efektivnímu zajišťování plnění povinností výrobců v souladu se smyslem ZVUŽ, tedy k ekologickému nakládání s výrobky s ukončenou životností a zvyšování jejich využitelnosti.

## **5.2. Právní úprava plnění relevantních povinností výrobců**

Povinnosti uložené výrobcům jsem ve druhé kapitole rozdělil do tří okruhů. Povinnosti v oblasti evidence a ohlašování lze jistě hodnotit kladně, neboť tyto povinnosti představují nezbytné komplementy pro zajištění kontrolovatelnosti plnění povinností týkajících se především zpětného odběru.

V případě zpětného odběru došlo k určitým zpřesněním oproti dřívější právní úpravě. Primárně ZVUŽ výslovně stanoví, že zřízená místa zpětného odběru musí být veřejná. Tento požadavek v zákoně č. 185/2001 Sb., absentoval, tudíž daná mezera musela být překlenována výkladem. Vzhledem k tomu, že požadavek na veřejnost míst zpětného odběru ze zákona striktně vzato neplynul, mohl být takový výklad nahlížen jako extenzivní. Zároveň zákonodárce v důvodové zprávě vysvětluje, že požadavkem na veřejnost není dotčena možnost zřizovat neveřejná místa zpětného odběru, která by tvořila „doplňkovou“ síť zpětného odběru. Obdobně pozitivně hodnotím povinnost uzavřít písemnou smlouvu o zřízení místa zpětného odběru.

Písemná forma za dřívější právní úpravy nebyla předepsána, což opět oslabovalo kontrolovatelnost skutečného zřizování míst zpětného odběru.

Nadále nicméně v právní úpravě míst zpětného odběru spatřuji problematické pasáže, které mohou působit výkladové problémy. Zejména ve výčtu povinností provozovatele místa zpětného odběru postrádám zakotvení elementární povinnosti spočívající ve skutečném a řádném provozování místa zpětného odběru. Ačkoliv tento požadavek může působit jako nadbytečný, v kontextu obsáhlého výčtu povinností provozovatele místa zpětného odběru by neměl absentovat. Reálně uvedená nedůslednost znamená, že provozovatel místa zpětného odběru může být sankcionován za řadu dílčích pochybení, ale stěžejní pochybení žádná skutková podstata přestupku nepokrývá. Zároveň nejsem přesvědčený, že by povinnost skutečně a řádně provozovat místo zpětného odběru bylo možné snadno dovodit výkladem, neboť by se mohlo jednat o ukládání povinností nad rámec zákona. Velmi problematické, a podle mého názoru nepřijatelné, by bylo za takové situace uplatňovat odpovědnost po provozovateli kolektivního systému, který místo zpětného odběru zřídil. Nelze vyloučit, že se provozovatel kolektivního systému bude snažit uvedené riziko minimalizovat cestou zakotvení smluvních pokut ve smlouvě o zřízení místa zpětného odběru, což by ovšem mohlo mít vliv na ochotu subjektů místo zpětného odběru provozovat. Tento eventuální důsledek přímo odporuje cílům zákona. Popsanou mezeru bude nezbytné napravit novelou ZVUŽ.

Výkladové nejasnosti vyvolává otázka, zdali provozovatelem místa zpětného odběru může být také fyzická osoba. Podle mne spíše ano, protože v opačném případě by musela být právní úprava konkrétnější. V současné podobě žádné ustanovení neklade na provozovatele místa zpětného odběru jakékoliv požadavky. Pouze u skutkových podstat přestupku provozovatelů místa zpětného odběru ZVUŽ počítá jakožto se subjektem jen s podnikající fyzickou osobou nebo právnickou osobou. Byť se s největší pravděpodobností jedná o mezeru v zákoně, z důvodu zvýšení právní jistoty provozovatelů kolektivních systémů ohledně budování sítě zpětného odběru by bylo vhodné, aby byla možnost provozování místa zpětného odběru fyzickou osobou jednoznačná. V této souvislosti ponechávám k úvaze, zdali je vůbec správné vyjmout fyzické osoby ze sankčního režimu, neboť na životní prostředí má jednání fyzické osoby tytéž dopady jako jednání podnikající fyzické osoby či právnické osoby.

Pozitivním signálem pro zvýšení úrovně zpětného odběru výrobků s ukončenou životností může být zřízení registru míst zpětného odběru. Tento registr je v provozu jen pro elektrozařízení.<sup>375</sup> Z odpovědi Ministerstva životního prostředí na žádost o informaci, zdali bude

---

<sup>375</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Registr míst zpětného odběru* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://isoh.mzp.cz/registrmistelektro>

registr míst zpětného odběru zřízen i pro baterie nebo akumulátory a pneumatiky, nedlyne, že by jeho zavedení bylo v plánu.<sup>376</sup> Registr míst zpětného odběru je mnohem uživatelsky přístupnější než pouhý seznam míst zpětného odběru podle adres. Technologie umožňuje si místo zpětného odběru vyhledat přímo na mapě, což konečným uživatelům nesporně šetří čas a usnadňuje možnost výrobky s ukončenou životností předávat k dalšímu nakládání v souladu se zásadami oběhového hospodářství. Nezřízení registru míst zpětného odběru provozovaného státní správou pro baterie nebo akumulátory a pneumatiky může negativně ovlivnit úroveň zpětného odběru těchto druhů výrobků s ukončenou životností.

Naprostu zásadní nedostatky se projevují u právní úpravy osvětové činnosti. ZVUŽ totiž jen vymezuje, jakého předmětu se mají týkat. Ohledně způsobů samotného provádění odkazuje na vyhlášku k ZVUŽ, která však stanovuje jen formu provádění osvětových kampaní. Celkově se tak jedná o velice povrchní první úpravu, která by nicméně zasluhovala kvalitnější a konkrétnější zpracování. Za současného stavu není zejména zřejmé, jaké nároky budou primárně ze strany Ministerstva životního prostředí na provozovatele kolektivních systémů kladeny. Pro přísné požadavky na provádění osvětových kampaní však absentuje náležitý zákonný podklad. Nepovažuji za správné, že osvětové činnosti ZVUŽ nevěnuje adekvátní pozornost, neboť je to právě informovaný a environmentálně odpovědný konečný uživatel, který se může podstatným způsobem zasloužit o řádné a ekologické nakládání s odpadem, čímž bude přispívat k přechodu na oběhové hospodářství.

Mám za to, že pro dosažení uvedeného cíle je platná právní úprava osvětové činnosti nedostatečně efektivní. Provozovatelé kolektivního systému musí sami přicházet s vlastními osvětovými kampaněmi, jejichž účinnost nemusí být vždy uspokojivá. Nadto lze předpokládat, že více provozovatelů kolektivních systémů bude realizovat velmi podobnou osvětovou činnost, což může snižovat jejich výsledný efekt a dopad na konečné uživatele, přičemž vynaložené náklady by mohly mít účelnější využití. Uvedenému scénáři by bylo možné předejít dvěma možnostmi.

Předně by měla být více zdůrazněna kooperace jednotlivých provozovatelů kolektivních systémů mezi sebou. Taková spolupráce by mohla mít několik podob, od koordinace osvětové činnosti před jejich zahájením až po společné platformy speciálně zaměřené na provádění osvětových kampaní. ZVUŽ sice umožňuje sdílení nákladů v této oblasti, jedná se nicméně o pouhou možnost, která nezbytnost a důležitost takového postupu nezdůrazňuje. Zadruhé by šlo uvažovat o zavedení aktivnější role Ministerstva životního prostředí. Jeho úloha by mohla

---

<sup>376</sup> Příloha č. 2.

spočívat například v navržení jednotlivých osvětových kampaní, za jejichž realizace i financování by následně v plném rozsahu odpovídali samotní provozovatelé kolektivních systémů. Tato varianta by sice představovala dílčí ústupek od zavedené rozšířené povinnosti výrobců, avšak optikou jejich pozitivních dopadů by z mého pohledu nešlo o ústupek neobhajitelný. Při zachování úplné odpovědnosti výrobců by mohlo Ministerstvo životního prostředí jednotlivé osvětové kampaně předem alespoň posuzovat.

### **5.3. Právní úprava provozování kolektivního systému**

Provozování kolektivního systému je komplexní záležitostí zahrnující mnoho aspektů a povinností. Při nynějším zhodnocení se tak omezím pouze na tu část právní úpravy, kterým by měla být věnována zvýšená pozornost.

Řada podmínek vztahujících se k vydání oprávnění k provozování kolektivního systému musí být splňována i ve fázi samotného provozování kolektivního systému. V případě společníků to znamená, že se ani v této fázi jím patrně nemůže být osoba, která provádí přípravu odpadních elektrozařízení k opětovnému použití a uvádí výrobek do oběhu, neboť není striktně vzato výrobce dle zákonné definici. Nemohu ovšem předjímat, jak by takovou situaci posoudilo Ministerstvo životního prostředí. Oba subjekty ale shodně uvádí vybrané výrobky do oběhu musí plnit tytéž povinnosti. Není proto žádný důvod neumožnění této osobě, aby se stala společníkem provozovatele kolektivního systému.

Do jedné z nejdůležitějších kategorií bych zahrnul hospodaření a související kontrolní mechanismy. Hospodaření ZVUŽ upravuje relativně podrobně. Především částečně zasahuje do cenové politiky provozovatele obchodního systému, když vyžaduje, aby výše příspěvků nepřesahovala náklady nezbytné na poskytování služeb nakládání s výrobky s ukončenou životností hospodárným způsobem. Dané pravidlo je sice velmi obecné, přesto z něj lze dovozovat určitou hranici finančních prostředků, již by provozovatel kolektivního systému neměl přesáhnout. K výši příspěvků ZVUŽ dále stanovuje, že v ní musí být zohledněna ekomodulace. Rovněž v tomto ohledu je provozovatelům uložena velmi nekonkrétní povinnost, za jejíž splnění v souladu se zásadou rozšířené odpovědnosti výrobce odpovídají v plném rozsahu. Zavedení ekomodulace by mohlo usnadnit vydání metodického pokynu ze strany Ministerstva životního prostředí, což ovšem zákonodárce v důvodové zprávě vyloučil.<sup>377</sup> Právní nejistotu provozovatelů kolektivních systémů by tak mohlo zmírnit alespoň vydání dlouho očekávaného metodického doporučení na úrovni Evropské unie. Bez takového materiálu je povinnost provádět ekomodulace velmi těžce uchopitelná.

---

<sup>377</sup> Důvodová zpráva k ZVUŽ, s. 140.

Podrobně ZVUŽ upravuje též kontrolu. Za zdůraznění stojí skutečnost, že ze ZVUŽ nevyplývá zákaz, aby dozorčí rada provozovatele kolektivního systému nemohla mít pouze jediného člena. Za takové právní úpravy tento zákaz nebude možné dovodit ani výkladem. Zákonodárce v důvodové zprávě přitom na důležitost vnitřní kontroly poukazuje. Mním, že zakotvení kolektivity dozorčí rady by mohlo výrazně posílit záruky, že kontrola bude reálně vykonávána, což by mohlo zabraňovat nežádoucím právním jednáním provozovatele kolektivního systému.

V oblasti hospodaření musí být oceněn institut, který v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech upraven obsažen nebyl, a to absence právních účinků zakázaných právních jednání. Ve čtvrté kapitole jsem dospěl k závěru, že se nejedná o žádný z následků právních jednání dle občanského zákoníku, ale o svébytný následek podobný zdánlivosti. K tomuto následku dochází již *ex lege*, což je velmi silný instrument regulace. Jeho prostřednictvím přímo dochází k zamezení účelovému vyvádění finančních prostředků získaných primárně od výrobců a určených k plnění environmentálních povinností. V daném instrumentu je možné shledávat též preventivní funkci. Popsaný důsledek totiž může být varovným signálem u dvoustranných právních jednání, pro který se druhá strana rozhodne zakázaným způsobem nejednat. Z mého pohledu se jedná o stěžejní odlišnost oproti dřívější právní úpravě, díky čemuž se zvyšuje ochrana finančních prostředků poskytnutých samotnými výrobci.

Pozitivně nahlížím též na zákonnou povinnost součinnosti mezi výrobcí a provozovatelem kolektivního systému. S neposkytnutím předepsané součinnosti spojuje ZVUŽ skutkovou podstatu přestupku. Díky tomu pro výrobce plnění povinností dle ZVUŽ neskončí uzavřením smlouvy o kolektivním plnění, ale bude odpovědný i za údaje, které provozovateli kolektivního systému poskytuje. Bez této právní úpravy by bylo ztíženo i vlastní zajišťování povinností provozovatelem kolektivního systému.

Výkladové nejasnosti pak působí úprava výpovědi smlouvy o kolektivním plnění. Dle ZVUŽ může výrobce v kalendářním roce učinit pouze jedinou změnu provozovatele kolektivního systému, přičemž výpověď musí doručit nejpozději 30. září kalendářního roku, ve kterém má být smluvní vztah ukončen. Z textu zákona nevyplývá, že má být smluvní vztah ukončen pouze k 31. prosince příslušného roku. Dle mého výkladu se jedná o dispozitivní ustanovení, které umožňuje výrobcí a provozovateli kolektivního systému sjednání odchýlné úpravy ve smlouvě o kolektivním plnění. Přesto nemohu vyloučit, že by Ministerstvo životního prostředí zaujalo jinou interpretaci.

Značný potenciál skýtá další nově upravené ustanovení, tentokrát se vztahující ke spolupráci mezi provozovateli kolektivních systémů. Těm ZVUŽ umožňuje mimo jiné sdílení

míst zpětného odběru či sdílení nákladů nebo jiné spolupráce v oblasti informační a osvětové činnosti. Sdílení umožňuje účelnější vynakládání nákladů, což se v případě míst zpětného odběru může projevit jejich vhodnějším rozmístěním, u osvětové činnosti může být realizována jedna společná kampaň s větším dosahem, oproti několika méně propracovaným a méně nákladným. Obě opatření mají nepochybně pro konečného uživatele významný dopad, tudíž zvyšují pravděpodobnost nakládání s výrobky s ukončenou životností způsobem, který ZVUŽ předpokládá. Dané je elementárním předpokladem úspěšného přechodu na cirkulární ekonomiku.

Prozatím byla ovšem uzavřena pouze jediná smlouva o sdílení míst zpětného odběru.<sup>378</sup> V tomto směru mám za to, že nejde o dostatečný počet. Lze pouze spekulovat, jestli je uzavření pouze jediné smlouvy o spolupráci důsledkem krátké účinnosti ZVUŽ, případně zdali právní úprava obsahuje dostatečné motivační nástroje pro provozovatele kolektivních systémů. Z mého pohledu by měl zákonodárce příležitosti, kterou spolupráce mezi provozovateli kolektivních systémů nabízí, věnovat větší pozornost. Eventuální novela ZVUŽ by mohla spolupráci provozovatelů kolektivních systémů více podtrhnout, a to například formou ekonomické stimulace. Ke kooperaci provozovatelů kolektivních systémů by mohlo přispět i Ministerstvo životního prostředí. Pokud by vydalo metodický pokyn popisující kromě jiného smysl a účel spolupráce, poukázalo by tím na samotnou zákonnou možnost tohoto postupu, díky čemuž by se mohl zájem provozovatelů kolektivních systémů o tento institut zvýšit.

#### **5.4. Shrnutí hodnocení právní úpravy**

Zákonodárce při přijímání nové právní úpravy odpadového hospodářství deklaroval, že cílem rekodifikace je přiblížení České republiky oběhovému hospodářství. V tomto kontextu je třeba také právní úpravu hodnotit právní úprava kolektivních systémů. Dalším kritériem by měla být též několikaletá doba její přípravy, která by zpravidla měla odstranit či minimalizovat zjevné legislativní nedokonalosti či mezery.

ZVUŽ na základě mých výše uvedených zjištění nesporně spočívá na správných právních principech, které mohou přispět k efektivnějšímu dosahování cílů regulace. Právní principy se propisují i do právní úpravy kolektivních systémů, v níž zákonodárce vyzdvihuje nezbytnost jejich zaměření výlučně na řádné plnění environmentálních povinností, k čemuž zavádí náležitou kontrolu jejich výkonu. Z komparace se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech vyplývá, že se zákonodárce zcela správně zaměřil na problematické aspekty dřívější právní úpravy. V koncepční rovině tak není ZVUŽ mnoho co vytknout.

---

<sup>378</sup> Příloha č. 3.

Naproti tomu promítnutí těchto regulativních východisek do jednotlivých ustanovení již jako bezvadné hodnotit nelze. ZVUŽ obsahuje řadu překážek vstupu na trh právníckým osobám, které by potenciálně mohly provozovat kolektivní systém. Několik stěžejních institutů ZVUŽ je formulováno velmi obecně, zároveň ZVUŽ obsahuje mnoho zjevných ryze legislativně technických nedokonalostí, v jejichž důsledku vznikají mezery v zákoně. Obojí se může negativně projevit v právní jistotě adresátů, ale i při následné aplikaci práva. Z důvodu dlouholetého očekávání přijetí zákona upravujícího výroby s ukončenou životností si troufám tvrdit, že uvedené problematické aspekty právní úpravy mohly být během přípravy zákona či v samotném legislativním proces odstraněny. Obávám se, že jedna z příčin, proč se tak nestalo, pramení z nedostatečného zájmu o tuto problematiku.

Uvedené výhrady se však týkají jednotlivých ustanovení, jejichž změny může být dosaženo prostřednictvím novelizace. ZVUŽ má nepochybně potenciál přispět k přechodu na cirkulární ekonomiku, tudíž bych považoval za velmi zbytečné, pokud by tento proces byl zpomalován z důvodu neodstranění problematických aspektů právní úpravy.



## Závěr

Výrobky s ukončenou životností představují z důvodu svých vlastností a stále narůstajícího množství významný zdroj znečišťování životního prostředí. Zavedení rozšířené odpovědnosti výrobce může nežádoucí environmentální dopady podstatným způsobem minimalizovat. K tomu je ovšem nezbytné, aby tyto uložené povinnosti byly náležitě plněny. Pro samotné výrobce mohou být tyto povinnosti v praxi z důvodu vysoké ekonomické náročnosti téměř nerealizovatelné. Za tímto účelem vznikl na úrovni Evropské unie koncept kolektivního plnění povinností, který výrobcům umožňuje sdružovat se v kolektivních systémech.

Kolektivní systém jakožto platforma pro plnění povinností v oblasti životního prostředí disponuje zásadní mírou společenské odpovědnosti. V tomto ohledu je naprosto stěžejní přijetí takové právní úpravy, která bude jednoznačně vymezovat jeho právní postavení, právní vztah mezi ním a výrobcem a také nutné kontrolní mechanismy. Jedině v takovém případě může být dosaženo, aby se kolektivní systém zaměřoval pouze a výlučně na plnění environmentálních povinností a finance vynakládal pouze na tento účel.

V souladu s těmito východisky jsem si za hlavní cíl této diplomové práce stanovil komplexní analýzu platné právní úpravy kolektivního systému v ZVUŽ a s tím související posouzení, zdali tato právní úprava může přispět k transformaci na oběhové hospodářství. K naplnění ústředního cíle mělo napomoci několik dílčích závěrů, kterým jsem se věnoval v jednotlivých kapitolách. V této části bych rád upozornil na některé stěžejní závěry, ke kterým jsem v této diplomové práci dospěl.

Právní úprava odpadového hospodářství prošla dlouhým vývojem. K důležitému mezníku došlo až v 90. letech minulého století, kdy se na unijní úrovni začal prosazovat koncept rozšířené odpovědnosti výrobce, který ukládá výrobcům povinnosti i v momentě, kdy se daný výrobek stane odpadem. S rozšířenou odpovědností výrobců bylo již od počátku pracováno společně s kolektivním plněním. Vzhledem k transpoziční povinnosti začal tento koncept pronikat do vnitrostátních právních úprav jednotlivých členských států Evropské unie.

Modelů fungování kolektivních systémů existuje celá řada, neboť nastavení konkrétních podmínek je ponecháno vnitrostátní právní úpravě členských států. V drtivé většině států se uplatňuje pluralitní model kolektivních systémů kladoucí na provozovatele tlak, aby výrobcům poskytovali co možná nejkvalitnější služby. Dospěl jsem k závěru, že model volné soutěže kolektivních systémů může lépe dosáhnout naplnění environmentálních cílů. Nezbytností ovšem musí být zajištění náležité kontroly ze strany orgánů veřejné moci.

V poměrech tuzemské právní úpravy jsem zjistil, že ačkoliv kolektivní systémy mají v České republice poměrně dlouholetou historii, nebyla jejich legislativa vždy uspokojivá – spíše naopak. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech mezi jednotlivými druhy výrobků s ukončenou životností vytvářel nedůvodné rozdíly, zejména kolektivní systém pro plnění povinností výrobců elektrozařízení byl upraven ve zcela neadekvátním rozsahu. Ani v případě baterií nebo akumulátorů a pneumatik nebyly povinnosti a omezení vymezeny natolik precizně, aby napomáhaly řádnému nakládání tímto odpadem. V současné době právní úprava počítá s kolektivním systémem též v zákoně o obalech a zákoně o plastových výrobcích. Z mého porovnání všech nyní platných právních úprav kolektivních systémů vyplývá, že v těchto zákonech je mnoho průsečíků. Zatímco zákon o plastových výrobcích na právní úpravu v ZVUŽ na mnoha místech odkazuje, v případě ZVUŽ se zase zákonodárce v některých ustanoveních inspiroval v zákoně o obalech.

Pokud jde o vlastní právní úpravu povinností uložených výrobcům a též právní úpravu samotného kolektivního systému dle ZVUŽ, ta je také podrobně rozebrána ve druhé, respektive čtvrté kapitole a kriticky zhodnocena v páté kapitole. Za hlavní přínos této nové právní úpravy považuji její ucelenost a přehlednost, což se může ukázat jako stěžejní faktor při budoucí implementaci evropské legislativy, kterou lze v oblasti oběhového hospodářství bez jakýchkoliv pochybností očekávat. ZVUŽ vychází ze správných právních principů, což může být klíčový v případě překlenování mezer v zákoně. V obecné rovině se tedy domnívám, že ZVUŽ je koncepčně vyhovující právní předpis, který může při přechodu na oběhového hospodářství sehrát velmi důležitou roli.

Nelze však přehlížet některé legislativní nedostatky, jež tento proces mohou zpomalovat, a proto je bude nutné řešit cestou novelizací. Za stěžejní nedokonalost ZVUŽ považuji úpravu osvětové činnosti, která sama o sobě svým rozsah i kvalitou zpracování nemá sebemenší potenciál přispět ke změně environmentálně odpovědného chování. Veškerá zátěž je ponechána na samotných výrobcích, respektive kolektivních systémech, což lze teoreticky v souladu s konceptem rozšířené odpovědnosti výrobce ospravedlnit, v praxi to může mít zásadní negativní dopady. Z tohoto důvodu by podle mého názoru měla být upřednostněna podrobnější právní úprava, které poskytne bližší vodítka, jakým způsobem má být osvěta realizována. V tomto směru bych pokládal za vhodné, aby Ministerstvo životního prostředí (či jiný orgán veřejné moci) zastávalo aktivnější roli, díky čemuž by mohly být osvětové kampaně prováděny efektivněji, což by smyslu a účelu právní úpravy jistě prospělo.

V případě právní úpravy samotných kolektivních systémů spatřuji hlavní nedostatek v úpravě řízení o žádosti o oprávnění k provozování kolektivního systému, respektive

v podmínkách, které musí právnická osoba splňovat. Pro kolektivní systémy provozované podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech patrně nebyl proces certifikace natolik problematický, protože řadu podmínek již splňovaly. Z tohoto důvodu jsou provozovateli kolektivních systémů podle ZVUŽ tytéž osoby, které kolektivní systémy provozovali i podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Platná právní úprava totiž nepřímě zabraňuje ostatním právnickým osobám ve vstupu na trh, a to primárně ve dvou oblastech. Zaprvé v široké míře správního uvážení Ministerstva životního prostředí při posuzování kritéria dostatečných záruk projektu, že kolektivní plnění bude provozováno řádně a dostatečně dlouhodobě. Požadavky kladené na projekt jsou totiž vymezeny opět velmi obecně. Druhý, a podle mého přesvědčení hlavní, nedostatek spočívá v tom, že společníci musí mít se žadatelem již uzavřenou smlouvu o kolektivním plnění povinností, byť ta ještě kolektivní plnění výrobců nemůže zajišťovat. Prakticky to znamená, že žadatel má velmi omezené možnosti, kde si společníky opatřit, neboť výrobci již zpravidla budou mít uzavřenou smlouvu o kolektivním plnění povinností s jiným provozovatelem kolektivního systému. Tuto mezeru v zákoně hodnotím optikou hospodářské soutěže a výše naznačené preference pluralitního pojetí kolektivních systému velmi negativně.

Naopak musím upozornit na institut vzájemné spolupráce mezi provozovateli kolektivních systémů, který pokládám za velice přínosný. Provozovatelé kolektivních systémů mohou zejména sdílet místa zpětného odběru nebo kooperovat v oblasti osvětové činnosti. V obou případech tak podle mne může docházet k účelnějšímu vynakládání nákladů. Díky koordinaci například mohou být jednotlivá místa zpětného odběru v jedné obci lépe rozmístěna v jejích několika částech, nikoliv koncentrována v podobném prostoru. U osvěty zase mohou být díky koordinaci jednotlivé činnosti více diverzifikovány, což bude mít nesporně větší dopad na adresáty. Je však třeba dodat, že v praxi nejde o prozatím využívaný institut, tudíž by bylo namístě, aby zákonodárce či orgány veřejné moci provozovatele kolektivních systémů ke spolupráci více motivovali, neboť v konečném důsledku z toho budou profitovat koneční uživatelé.

Ve světle uvedeného souhrnu mám za to, že jsem veškeré v úvodu vytýčené cíle splnil. Diplomová práce komplexním a uceleným způsobem zpracovává téma provozování kolektivního systému včetně zasazení do nezbytného kontextu.

Závěrem bych rád opětovně zdůraznil důležitost nejen tématu provozování kolektivních systémů, ale celé oblasti nakládání s výrobky s ukončenou životností. Těmto záležitostem je věnována pouze okrajová pozornost, byť z hlediska životního prostředí se jedná o zásadní

problematiku. Moc bych si vážil toho, pokud by se tato diplomová práce alespoň dílem zasadila o změnu současného stavu.

## Seznam zkratek

<b>ZVUŽ</b>	zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o odpadech</b>	zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech</b>	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších, ve znění účinném do 31. 12. 2020
<b>zákon o obalech</b>	zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů
<b>akční program</b>	rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí
<b>směrnice o odpadech</b>	směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic
<b>směrnice o vozidlech</b>	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností
<b>směrnice o OEEZ</b>	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ)
<b>směrnice o bateriích a akumulátorech</b>	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
<b>zákon o plastových výrobcích</b>	zákon č. 243/2022 Sb., o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů
<b>vyhláška k ZVUŽ</b>	vyhláška č. 16/2022 Sb., o podrobnostech nakládání s některými výrobky s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů
<b>občanský zákoník</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o obchodních korporacích</b>	zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam použité literatury

- BABÁČEK, Tomáš, a kol. *Zákon o výrobcích s ukončenou životností: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, 608 s. ISBN 978-80-7676-305-0.
- BELL, Stuart a kol. *Environmental law*. 9. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2017, 872 s. ISBN 978-0198748328.
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 680 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DEMPSEY, Mark, MCINTRYNE, Kirstie. The role of collective versus individual producer responsibility in e-waste management: Key learnings from around the world. In Harrison: *Electronic waste management*. Londýn, Royal Society of Chemistry, 2009, s. 280 s. ISBN 978-0-85404-112-1.
- BILITEWSKI, Bernd, HÄRDTLE, Georg, MAREK, Klaus. *Waste management*. New York: Springer, 1997, s. 11. ISBN 978-3-540-59210-5.
- DUDOVÁ, Jana a kol. *Právo životního prostředí*. 3. díl. 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 329 s. ISBN 978-80-210-4299-5.
- KRUŽÍKOVÁ, Eva. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře Petr Šauer, 1997, s. 186 s. ISBN: 9788090216822.
- LASÁK, Jan, a kol. *Zákon o obchodních korporacích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021, 2628 s. ISBN 978-80-7598-881-2.
- Pokorná, Jarmila, Kovařík, Zdeněk, Čáp, Zdeněk. *Obchodní zákoník. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, 1079 s. ISBN 978-80-7357-491-8.
- SCHIMMELPFENG, Lutz, GESSENICH, Stefan. *Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Neue Regelungen und Anforderungen*. Berlin: Springer, 1997, 330 s. ISBN: 978-3540617020.
- SOBOTKA, Michal. Odpad: Skutečně jen věc movitá? In: DAMOHORSKÝ, Milan. *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, Csc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovi, 2007. 243 s. ISBN 978-80-85889-85-7.
- SOBOTKA, Michal. Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady. In: PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno, Masarykova Univerzita, 2005, 218 s. ISBN 9788021036291.

- TRYLČ, Ladislav, PETRŽÍLEK, Petr. *Zákon o obalech: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 134 s. ISBN 978-80-7598-476-0.
- VÍCHA, Ondřej, „*Princip znečišťovatel platí*“ z právního pohledu. Praha: Linde, 2014, 280 s., ISBN 978-80-7201-947-2.

### Seznam článků z odborných časopisů

- BOCKEN, Nancy M. P., a kol. Product design and business model strategies for a circular economy. *Journal of Industrial and Production Engineering*, 2016, roč. 33, č. 5, s. 308-320. ISSN 2168-1023.
- CASTELL, Alice, CLIFT, Roland, FRANCE, Chris. Extended producer responsibility policy in the European Union: A horse or a camel? *Journal of Industrial Ecology*, 2008, roč. 8, č. 1-2, s. 4-7. ISSN 1530-9290.
- ELIÁŠ, Karel. Věc jako pojem soukromého práva. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 4, s. 119-126. ISSN 1210-6410.
- FAVOT, Marinella, a kol. Regulation and competition in the extended producer responsibility models: Results in the WEEE sector in Europe. *Waste Management*, 2022, roč. 145, s. 60-71. ISSN 1879-2456.
- GUI, Luyi a kol. Efficient implementation of collective extended producer responsibility legislation. *Management Science*, 2015, roč. 62, č. 4, s. 1098-1123. ISSN 1526-5501.
- HASAN, Syed E. Public awareness is key to successful waste management. *Journal of Environmental Science and Health*, 2004, roč. 39, č. 2, s. 483-492. ISSN 1532-4117.
- KRUŽÍKOVÁ, Eva, MEZŘICKÝ, Václav. Základní otázky kodifikace práva životního prostředí. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 5, s. 209-227. ISSN 0231-6625.
- LIFSET, Reid. Take it back: Extended producer responsibility as a form of incentive-based environmental policy. *The Journal of Resource Management and Technology*, 1993, roč. 21, č. 4, s. 163-175. ISSN 0745-6999.
- MAYERS, Kieren C. Strategic, Financial, and Design Implications of Extended Producer Responsibility in Europe: A Producer Case Study. *Journal of Industrial Ecology*, 2007, roč. 11, č. 3, s.: 113-131. ISSN 1530-9290.
- PATIL, Rashmi A., RAMAKRISHNA, Seeram. A comprehensive analysis of e-waste legislation worldwide. *Environmental Science Pollution Research*, 2020, roč. 27, s. 14412-14431. ISSN 1614-7499.

- ŘEHÁČEK, Oldřich., VRBA, Milan. Relativní neúčinnost právních jednání dle nového občanského zákoníku. *Právní rozhledy*, 2013, č. 21, s. 747-757. ISSN 1210-6410.
- SADECKÝ, L. Některé výhody kmenového listu ve společnosti s ručením omezeným. *Daně a právo v praxi*, 2019, č. 6. ISSN 1211-7293.
- SHOOSHATARIAN, Salman, a kol. Extended producer responsibility in the Australian construction industry. *Sustainability*, 2021, roč. 13, č. 2, s. 1-20. ISSN 2071-1050.
- SINGH, Gaurav K, GUPTA, Kunal, CHAUDHARY, Shashank. Solid Waste Management: Its Sources, Collection, Transportation and Recycling. *International Journal of Environmental Science and Development*, 2014, roč. 5, č. 4, s. 347-351. ISSN 2972-3698.
- STAHEL, Walter R. The circular economy. *Nature*, 2016, roč. 531, č. 7595, s. 435-438. ISSN 1476-4687.
- UHRENHOLT, Jonas N. a kol. Circular economy: Factors affecting the financial performance of product take-back systems. *Journal of Cleaner Production*, 2022, roč. 335, s. 130319-130330. ISSN 1879-1786.
- VELENTURF, Anne P. M., PURNELL, Phil. Principles for a sustainable circular economy. *Sustainable Production and Consumption*. 2021, č. 27, s. 1437-1457. ISSN 2352-5509.
- Walls, Margaret. Extended Producer Responsibility and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies. *RFF Discussion Paper*, 2006, č. 6-8, s. 1-47.
- WANG, Huaidong a kol. Operating models and development trends in the extended producer responsibility system for waste electrical and electronic equipment. *Resources, Conservation and Recycling*, 2007, roč. 127, s. 159-167. ISSN 1879-0658.
- ZHOU, Guangli, a kol. A systematic review of the deposit-refund system for beverage packaging: Operating mode, key parameter and development trend. *Journal of Cleaner Production*, 2020, roč. 251, č. 2, s. 119660-119672. ISSN 1879-1786.

### Seznam internetových zdrojů

- AHLERS, Julian, a kol. *Analysis of Extended Producer Responsibility Schemes* [online]. Berlin, 2021, s. 10. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://erp-recycling.org/wp-content/uploads/2021/07/adelphi\\_study\\_Analysis\\_of\\_EPR\\_Schemes\\_July\\_2021.pdf](https://erp-recycling.org/wp-content/uploads/2021/07/adelphi_study_Analysis_of_EPR_Schemes_July_2021.pdf).
- ASEKOL. *Elektroderby* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.asekol.cz/elektroderby/>.



- Centrum pro otázky životního prostředí UK. *Souhrn návrhu 6. akčního plánu pro životní prostředí Evropské unie* [online]. Praha [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.czp.cuni.cz/knihovna/6EAP/6AP/default.htm>
- Evropský parlament. *Účinné využívání zdrojů a oběhového hospodářství* [online]. Brusel [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/cs/FTU\\_2.5.6.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/cs/FTU_2.5.6.pdf)
- Ministerstvo životního prostředí. *Elektrozařízení* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kolektivni\\_systemy\\_oeez/\\$FILE/OODP-kolektivni\\_systemy\\_seznam-20230720.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kolektivni_systemy_oeez/$FILE/OODP-kolektivni_systemy_seznam-20230720.pdf)
- Ministerstvo životního prostředí. *Metodické pokyny* [online]. Praha. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/metodicke\\_pokyny\\_legislativa](https://www.mzp.cz/cz/metodicke_pokyny_legislativa)
- Ministerstvo životního prostředí. *Odpady jako zdroje* [online]. Praha, 2016. [cit. 2023-08-15]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/DF318BF6895A668FC1257F94002B3A22/\\$file/SOT\\_PR\\_Obehove-hospodarstvi\\_20160413.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/DF318BF6895A668FC1257F94002B3A22/$file/SOT_PR_Obehove-hospodarstvi_20160413.pdf)
- Ministerstvo životního prostředí. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024 s výhledem do roku 2035 (1. Aktualizace 2021)* [online]. Praha. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://portal.cenia.cz/eiasea/download/U0VBX01aUDI5NEtfb3puYW1lbmlfMTg0NDU5ODM0MjUxMTI4NDUwNS5wZGY/MZP294K\\_oznameni.pdf](https://portal.cenia.cz/eiasea/download/U0VBX01aUDI5NEtfb3puYW1lbmlfMTg0NDU5ODM0MjUxMTI4NDUwNS5wZGY/MZP294K_oznameni.pdf)
- Ministerstvo životního prostředí. *Pneumatiky* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.mzp.cz/cz/pneumatiky>
- Ministerstvo životního prostředí. *Přehled rozhodnutí o oprávnění k provozování kolektivních systémů pro baterie a akumulátory* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/provozovani\\_kolektivnich\\_systemu](https://www.mzp.cz/cz/provozovani_kolektivnich_systemu)
- Ministerstvo životního prostředí. *Registr míst zpětného odběru* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://isoh.mzp.cz/registrmistelektro>
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o bateriích a odpadních bateriích, o zrušení směrnice 2006/66/ES a o změně nařízení (EU) 2019/1020 [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM%3A2020%3A798%3AFIN>

- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/058schuz/bqbs/b14534001.html>.
- REMA Systém. *Mobily pro gorily* [online]. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.rema.cloud/projekt/mobily-pro-gorily-1>.
- United Nations Statistics Division. Environment Statistics [online]. 2016. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://unstats.un.org/unsd/environmentgl/default.asp>
- Vláda České republiky. *Závěrečná zpráva RIA k věcnému záměru zákona o zpětném odběru výrobků s ukončenou životností* [online]. [cit. 2023-08-14]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/database/VZZ-o-zpetnem-odberu-vyrobku.pdf>
- WILSON, David C., a kol. *Global Waste Management Outlook* [online]. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2015, s. 2. [cit. 2023-07-25]. Dostupné z: <https://www.unep.org/resources/report/global-waste-management-outlook>

## Seznam právních předpisů

### Právní předpisy České republiky

- Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.
- Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech.
- Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech.
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších předpisů.
- Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech).
- Zákon č. 243/2022 Sb., o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 184/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování

životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 297/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.
- Zákon č. 223/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.
- Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech).
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.
- Vyhláška č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek.
- Vyhláška č. 16/2022 Sb., o podrobnostech nakládání s některými výrobky s ukončenou životností.
- Vyhláška č. 200/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady).

### **Právní předpisy Evropské unie**

- Smlouva o fungování Evropské unie.
- Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ).
- 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 (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí.

### **Seznam judikatury**

- Nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 1. 2022 ve věci C-181/201.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 7. 2014 ve věci C-553/12.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010-294.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 As 10/2010-950.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 As 21/2007-305.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018–40.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2022, sp. zn. 23 Cdo 575/2021.

### **Seznam ostatních zdrojů**

- Důvodová zpráva k zákonu č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=168575>.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=168571>.

- Důvodová zpráva k zákonu č. 125/1997 Sb., o odpadech. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t003100d.htm>.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších předpisů. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=705&CT1=0>.
- Koncepční změny v odpadové legislativě. *Právní rozhledy*, 2016, č. 22, s. 2.
- LINDHQVIST, Thomas. Models for Extended Producer responsibility in Swedish. *Ministry of the Environment in Swedish*, 1990.
- Odpověď Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 7. 2023, č. j. MZP/2023/040/2924.
- Odpověď Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 7. 2023, č. j. MZP/2023/740/4575.
- Odpověď Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 7. 2023, č. j. MZP/2023/040/2925.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Nový akční plán pro oběhové hospodářství – Čistší a konkurenceschopnější Evropa.
- Sdělení Komise „Modrá příručka“ k provádění pravidel EU pro výrobky 2022.
- Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k fungování kolektivních systémů z pohledu hospodářské soutěže ze dne 14. srpna 2013.

## Seznam příloh

Příloha 1	Odpověď	Ministerstva	životního	prostředí	ze	dne	4. 7. 2023,
	č. j. MZP/2023/040/2924						
Příloha 2	Odpověď	Ministerstva	životního	prostředí	ze	dne	21. 7. 2023,
	č. j. MZP/2023/740/4575						
Příloha 3	Odpověď	Ministerstva	životního	prostředí	ze	dne	4. 7. 2023,
	č. j. MZP/2023/040/2925						

Ministerstvo životního prostředí

Odbor kanceláře ministra

Vršovická 1442/65

100 10 Praha 10

Praha dne 4. 7. 2023  
Č. j.: MZP/2023/040/2924  
Sp. zn.: ZN/MZP/2023/040/588  
Vyřizuje: Mgr. Martina Pšeničková  
Tel.: 267 122 436  
E-mail: [Martina.Psenickova@mzp.cz](mailto:Martina.Psenickova@mzp.cz)

Vážený pan  
**Jakub Mehl**

### **Odpověď k žádosti o informace podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**

Vážený pane Mehle,

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) obdrželo dne 20. 6. 2023 Vaši žádost o poskytnutí informací. Ministerstvo posoudilo Vaši žádost podle obsahu jako žádost podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Ve své žádosti požadujete poskytnout konkrétně následující informace:

*„...žádám o poskytnutí informací kolektivních systémech podle zákona č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVUŽ“). Konkrétně žádám o:*

- poskytnutí seznamu právnických osob, které podaly žádost o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému podle ZVUŽ, včetně
  - data podání žádosti;
  - druhu vybraných výrobků a skupin, pro které právnická osoba hodlá zajišťovat kolektivní plnění;
  - data rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování kolektivního systému, v případě vydání tohoto rozhodnutí;
- sdělení, zdali některá právnická osoba provozuje kolektivní systém na základě ustanovení § 142 odst. 1 ZVUŽ podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (s výjimkou právnických osob zajišťujících výhradně plnění povinností provozovatelů historických solárních elektráren);
- sdělení, zdali některá právnická osoba provozující kolektivní systém podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nepodala do dne 31. 12. 2022 žádost o vydání oprávnění k provozování kolektivního systému podle ZVUŽ (s výjimkou právnických osob zajišťujících výhradně plnění povinností provozovatelů historických solárních elektráren).“

**K výše uvedenému Vám sdělujeme následující:**

Ministerstvo životního prostředí  
Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

(+420) 26712-1111  
[posta@mzp.cz](mailto:posta@mzp.cz)  
ISDS: 9gsaax4  
[www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)

Elektronický podpis  
Anežka Fuchsová  
Ministerstvo životního prostředí  
04.07.2023 16:13

ad první odrážka)

Požadované informace jsou k dispozici na webových stránkách ministerstva, viz [Kolektivní systémy OEEZ - Ministerstvo životního prostředí \(mzp.cz\)](#).

ad druhá odrážka)

Požadované informace jsou k dispozici na webových stránkách ministerstva, viz [Microsoft Word - OODP-kolektivní systémy seznam-20230505 \(mzp.cz\)](#).

ad třetí odrážka)

Do 31. 12. 2022 nepodala žádost o udělení oprávnění k provozování kolektivního systému společnost Bren, s.r.o. a společnost REMA PV Systém, a.s.

S pozdravem

Mgr. et Mgr. Anežka Fuchsová  
ředitelka odboru kanceláře ministra  
*podepsáno elektronicky*



Ministerstvo životního prostředí

**Odbor cirkulární ekonomiky a odpadů**

Vršovická 1442/65  
100 10 Praha 10

Praha dne 21. července 2023  
Č. j.: MZP/2023/740/4575  
Vyřizuje: Ing. Kateřina Dostálová  
Tel.: 267 122 571  
E-mail: [katerina.dostalova@mzp.cz](mailto:katerina.dostalova@mzp.cz)

**Jakub Mehl**

**Žádost o informace**

Vážený pane Mehle,

v souvislosti s Vaší žádostí o informace týkající se zákona č. 542/20200 Sb., o výrobcích s ukončenou životností Vám sděluji následující. Ministerstvo životního prostředí zveřejňuje seznam míst zpětného odběru pro baterie nebo akumulátory a pneumatiky na svém webu, na následujících odkazech:

[https://www.mzp.cz/cz/mista\\_zpetneho\\_odberu\\_info](https://www.mzp.cz/cz/mista_zpetneho_odberu_info)

[https://www.mzp.cz/cz/odber\\_pneu](https://www.mzp.cz/cz/odber_pneu)

S pozdravem

Ing. Bc. Jan Maršák, Ph.D.  
pověřen řízením odboru  
cirkulární ekonomiky a  
odpadů

1/1

Ministerstvo životního prostředí  
Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10  
(+420) 26712-1111  
[posta@mzp.cz](mailto:posta@mzp.cz)  
ISDS: 9gsaax4  
[www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)

Elektronický podpis  
Jan Maršák  
Ministerstvo životního prostředí  
24.07.2023 13:20

Ministerstvo životního prostředí

**Odbor kanceláře ministra**

Vršovická 1442/65

100 10 Praha 10

Praha dne 4. 7. 2023  
Č. j.: MZP/2023/040/2925  
Sp. zn.: ZN/MZP/2023/040/588  
Vyřizuje: Mgr. Martina Pšeničková  
Tel.: 267 122 436  
E-mail: [Martina.Psenickova@mzp.cz](mailto:Martina.Psenickova@mzp.cz)

Vážený pan  
**Jakub Mehl**

**Odpověď k žádosti o informace podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**

Vážený pane Mehle,

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) obdrželo dne 20. 6. 2023 Vaši žádost o poskytnutí informací. Ministerstvo posoudilo Vaši žádost podle obsahu jako žádost podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Ve své žádosti požadujete poskytnout konkrétně následující informace:

*„...žádám o poskytnutí informací kolektivních systémech podle zákona č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVUŽ“). Konkrétně žádám o:*

- *sdělení, zdali provozovatelé kolektivních systémů uzavřeli smlouvy o spolupráci ve smyslu ustanovení § 49 odst. 1 ZVUŽ, včetně*
  - *specifikace, o jaký typ smlouvy se jedná (tj. dle jakého písmene);*
  - *počtu těchto smluv;*
  - *počtu sdílených míst zpětného odběru v případě smlouvy dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) ZVUŽ.“*

**K výše uvedenému Vám sdělujeme následující:**

ad první a druhá pododrážka)

Mezi provozovateli kolektivních systémů byla uzavřena jedna smlouva podle § 49 odst. 1 písm. d) zákona č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností (zákon VUŽ), a jedna podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona VUŽ.

ad třetí pododrážka)

Konkrétní údaje o počtu sdílených míst zpětného odběru na základě smlouvy mezi provozovateli kolektivních systémů uzavřené podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona VUŽ nemáme k dispozici a nemáme povinnost jimi disponovat.

Ministerstvo životního prostředí  
Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

(+420) 26712-1111  
[posta@mzp.cz](mailto:posta@mzp.cz)  
ISDS: 9gsaax4  
[www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)

Elektronický podpis  
Anežka Fuchsová  
Ministerstvo životního prostředí  
04.07.2023 16:06



Ministerstvo životního prostředí

**Odbor kanceláře ministra**


Vršovická 1442/65  
100 10 Praha 10

Informace o místech zpětného odběru jsou veřejně dostupná v Registru míst zpětného odběru vedeném v Informačním systému odpadového hospodářství ISOH na webových stránkách ministerstva, viz [Registr míst](#) | [Mapa \(mzp.cz\)](#).

S pozdravem

Mgr. et Mgr. Anežka Fuchsová  
ředitelka odboru kanceláře ministra  
*podepsáno elektronicky*

Ministerstvo životního prostředí  
Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10  
(+420) 26712-1111  
[posta@mzp.cz](mailto:posta@mzp.cz)  
ISDS: 9gsaax4  
[www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)



# **Provozování kolektivního systému podle zákona o výrobcích s ukončenou životností**

## **Abstrakt**

Tato diplomová práce se zabývá provozováním kolektivního systému pro zajišťování povinností výrobců elektrozařízení, baterií nebo akumulátorů a pneumatik. Jedná se o aktuální a z hlediska životního prostředí velice důležitou problematiku, která je nejen pro laickou veřejnost téměř neznámá, ale ani veřejnost odborná k ní nepřistupuje s náležitou pozorností.

Hlavním cílem práce je analyzovat novou právní úpravu a posoudit, zdali je způsobilá přispět k přechodu na oběhové hospodářství. Dílčí cíle sestávají z předložení vývoje odpadového hospodářství v České republice s ohledem na východiska vyplývající z práva Evropské unie, představení kolektivního systému jakožto alternativní platformy pro plnění environmentálních povinností výrobců a zohlednění přístupů, jež se ve členských státech Evropské unie uplatňují, a také poskytnutí podnětů pro potenciální novelizaci.

Práce se člení na pět kapitol. První kapitola pojednává o vývoji přístupu k oblasti odpadového hospodářství, kdy je kladen důraz především na právo Evropské unie a principy, zároveň je v ní vysvětleno, z jakých důvodů byla přijata aktuálně platná vnitrostátní právní úprava. Druhá kapitola se zaměřuje na povinnosti výrobců, které mohou být plněny v rámci kolektivního systému. Důraz je kladen především na koncept rozšířené odpovědnosti výrobce. Třetí kapitola se věnuje samotnému pojetí kolektivního plnění, jeho ideovým i legislativním východiskům a historii v České republice. Současně obsahuje srovnání právních úprav kolektivních systémů jednotlivých zákonů. Tyto kapitoly mají poskytovat dostatečný vhled do problematiky pro pochopení čtvrté kapitoly, která představuje jádro diplomové práce a cílí na provozování kolektivního systému. V ní jsou podrobně shrnuty požadavky kladené na provozovatele kolektivního systému. Ve čtvrté kapitole je také předloženo srovnání platné právní úpravy kolektivního systému s dřívější právní úpravou. V návaznosti na předložení aktuální legislativy zahrnuje pátá kapitole její zhodnocení včetně akcentování problematických oblastí a eventuálních podnětů k novelizacím.

## **Klíčová slova:**

kolektivní systém, rozšířená odpovědnost výrobce, výrobky s ukončenou životností

# **Operation of a collective system according to the End-of-Life Products Act**

## **Abstract**

This thesis deals with the operation of a collective system for fulfilling the obligations of producers of electrical equipment, batteries and accumulators and tyres. This is a current and from the environmental perspective very important issue, which is not only almost unknown to the general public, but also the professional public does not approach it with due attention.

The main objective of the thesis is to analyse the new legislation and assess whether it may contribute to the transition to a circular economy. The sub-objectives consist of summarising the evolution of waste management in the Czech Republic with regard to the background resulting from European Union law, presenting the collective system as an alternative platform for the fulfilment of environmental obligations of producers and taking into account the approaches applied in the European Union Member States, as well as providing suggestions for potential amendments.

The thesis is divided into five chapters. The first chapter concerns the development of the approach to waste management, focusing primarily on European Union law and principles, at the same time it explains the reasons for the adoption of the current national legislation. The second chapter concentrates on the obligations of producers that can be fulfilled within the collective system. The emphasis is especially on the concept of extended producer responsibility. The third chapter is devoted to the concept of collective fulfilment of obligations, its conceptual and legislative framework and its history in the Czech Republic. It also contains a comparison of the legal regulations of collective systems according to individual laws. These chapters are intended to provide sufficient insight to understand the fourth chapter, which represents the core of the thesis and aims at the operation of the collective system. It summarises in detail the requirements that the legislation imposes on the collective scheme operators. In the fourth chapter, a comparison of the current legal regulation of the collective system with the previous one is presented as well. Following the presentation of the current legislation, the fifth chapter includes its evaluation, including highlighting problematic areas and possible suggestions for amendments.

## **Keywords:**

collective scheme, extended producer responsibility, end-of-life products